جامعة اليرموك
كلية القانون
قسم القانون العام

العلم اليقيني في القضاء الإداري الأردني

(دراسة مقارنة)

The Certainity of Knowledge in the Administrative Jurisdiction in Jordan

(A Comparative study)

إعداد

عاليه قسيم الوردات

إشراف الأستاذ الدكتور

خالد الزبيدي

قدمت هذه الرسالة استكمالا لمتطلب الحصول على درجة الماجستير في القانون الإداري

2014

العلم اليقيني في القضاء الإداري الأردني

(دراسة مقارنة)

The Certainty of Knowledge in the Administrative Jurisdiction in Jordan

(A Comparative study)

إعداد

عالية قسيم محمد الوردات

بكالوريوس قانون ، جامعة اليرموك، 2012

قدمت هذه الرسالة استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون الإداري في جامعة اليرموك، اربد، الأردن.

وافق عليها

خالد لفته الزبيدي .... مشرفا ورئيسا

الأستاذ الدكتور في القانون العام، جامعة اليرموك

كريم يوسف كشاكش.. مشرفاً

الأستاذ الدكتور في القانون العام، جامعة اليرموك

ماهر صالح الجبوري.. مشرفاً

الأستاذ الدكتور في القانون العام ، جامعة إربد الأهلية

تاريخ المناقشة

2014/12/18

الإهداء

إلى الذي لم يبخل علي يوماً بشيء

إلى من علمني النجاح والصبر...

إلى من احتاجه دواماً بمواجهة الصعاب...

إلى من وقف جانبي دون تردد....

(أبي)

أهدي هذه الرسالة المتواضعة راجياً من المولى عز وجل أن تجد القبول والنجاح

الباحثة

شكر وتقدير

أتقدم بالشكر العظيم لله سبحانه وتعالى صاحب الفضل الذي أعانني على إنجاز هذا العمل.

وانطلاقاً من قول رسولنا الكريم "من لا يشكر الناس لا يشكر الله" بداية نشكر الأستاذ الدكتور خالد الزبيدي لما بذله من جهد كبير في الإشراف على هذه الرسالة، ونشكر كذلك الدكتور ... ، وأيضا نشكر كل من ساهم وساعد بأية استشارة ومعلومة بهذه الرسالة، كما وأتقدم بالشكر الجزيل لجامعة اليرموك بطاقمها الأكاديمي والإداري المبذولة لخدمة الطلاب.

الباحثة

فهرس المحتويات

الموضوع	الصفحة

الفصل الثاني: إثبات العلم اليقيني

الملخص

وردات، عاليه قسيم محمد. نظرية العلم اليقيني في القضاء الإداري الأردني دراسة مقارنه. رسالة ماجستير جامعة اليرموك، 2014.

(المشرف: الأستاذ الدكتور خالد لفته الزبيدي).

لكي تكون القرارات الإدارية نافذة بحق الأفراد المخاطبين بها، لابد من تحقق علمهم بها، ويتم هذا العلم بإحدى الوسائل التي حددها المشرع وهي النشر والتبليغ، أو بوسيلة العلم اليقيني التي أبتكرها القضاء الإداري، بمعنى إذا علم صاحب الشأن بمضمون القرار ومشتملاته علماً يقينياً نافياً للجهالة قام ذلك مقام النشر والتبليغ، ويبدأ سريان الميعاد وأي مهلة المراجعة في حقه من تاريخ العلم اليقيني بالقرار.

وتثير وسيلة العلم اليقيني جملة من تساؤلات منها ما هي ضمانات حقوق الأفراد تجاه الإدارة إذا تمسكت بحصول العلم اليقيني، وما هي الآثار المترتبة على تحققه، وما هو دور القاضي الإداري في تحديد حصول العلم اليقيني وهل اتجه نحو التوسع أم التضييق، وعلى من يقع عبء إثبات العلم اليقيني وبذلك خلصنا إلى إشكالية الدراسة التي تنصب على القصور التشريعي في وسيلة العلم اليقيني حيث لا يوجد نص صريح عليها في التشريع المقارن، وهل وسيلة العلم اليقيني تنال من ضمانات حقوق الأفراد أو تنصب في مصلحتهم وهل للإدارة إي مصلحة في إعمالها أو تتجه نحو التهرب منها.

ونظراً لأهمية هذه الوسيلة من وسائل العلم بالقرار الإداري سواء بالنسبة للإدارة أم بالنسبة للإفراد، وما نشب بشأنها من خلاف فقهي، وما تثيره من إشكالات في التطبيق قمنا بدراسة هذه الوسيلة فخلصنا إلى بعض النتائج منها أن المشرع الأردني نص صراحة في قانون القضاء الإداري

على وسيلة العلم اليقيني فاعتبرها وسيلة ثالثة تضاف إلى كل من النشر والتبليغ لإعلام القرار الإداري للأفراد، وبذلك لم يقصر القضاء الإداري تطبيق العلم اليقيني على الأفراد وحسب، بل أعملها بحق الإدارة أيضا في حالات معينة تقتضيها المصلحة العامة وضرورات حماية حقوق الأفراد تجاه الإدارة وذكرنا مجموعة من التوصيات من بينها أننا نأمل من المحكمة الإدارية العليا الأردنية أن تضع مبادئ تشكل إضاءات أمام المحكمة الإدارية بشأن الأخذ بشروط وضوابط العلم اليقيني، وذلك باعتبارها تلعب دور مهم في توحيد المبادئ القانونية.

الكلمات المفتاحية: العلم اليقيني، القضاء الإداري، محكمة العدل العليا، محكمة الإدارية العليا.

المقدمة

يعد القرار الإداري أهم وسيلة تستعين بها الإدارة للقيام بوظيفتها بصورتيها الضبطية والمرفقية من اجل تحقيق المصلحة العامة، ينتج أثره بمجرد صدوره مستكملا لشروطه وأركانه، إلا أنه لا ينفذ في مواجهة الإفراد إلا من تاريخ علمهم به بإحدى الطرق الثلاث وهي النشر، التبليغ (الإعلان)، والعلم اليقيني.

وتبدو أهمية العلم اليقيني فيما يترتب على تحققه من أثار، لعل أهمها بدء سريان ميعاد الطعن بالإلغاء في القرار الإداري، حيث تتمسك الإدارة غالبا بحصول هذا العلم لكي تطلب رد دعوى الإلغاء، كما قد يتمسك الفرد من جهته بتحقق العلم اليقيني إذا ما حقق له القرار مزايا معينة أو تمخض هذا العلم لمصلحته، وفي الحالتين فان الأمر يمكن أن يتسبب في حصول نزاع بين الطرفين أي الإدارة والأفراد بين متمسك بحصول العلم اليقيني، ومنكر لحصوله.

وإذا كانت وسيلتا العلم بالقرار المشار إليهما آنفا، هما كل من النشر والتبليغ تشتركان مع العلم اليقيني في ترتيب هذا الأثر، إلا أنهما وسيلتان واضحتان في أحكامهما وفي تطبيقاتهما ولا تثيران في الغالب جدلا سواء في الفقه أم في القضاء الإداري لما تتمتعان به من استقرار، فإن الأمر يختلف بالنسبة إلى الوسيلة محل البحث، ذلك أن العلم اليقيني قد آثار جدلا واسعا على صعيد الفقه بين مؤيد ومعارض، كما تفاوتت الأحكام القضائية في تطبيقها بين التوسيع والتضييق.

ومن جهة أخرى فان ما يشهده العلم من تطورات علمية وتقنية و بخاصة في وسائل الاتصال، يمكن أن يعكس أثره على هذه الوسيلة.

إشكالية الدارسة

1- تنصب الإشكالية على القصور التشريعي في تنظيم وسيلة العلم اليقيني بالقرار الإداري حيث لا يوجد نص صريح عليها في التشريع المقارن، إلا أن المشرع الأردني تغلب على ذلك، بالنص عليها صراحة في قانون القضاء الإداري لعام 2014؟

2- هل أن وسيلة العلم اليقيني تنال من ضمانات حقوق الأفراد أو أنها تنصب في مصلحتهم وهل للإدارة إي مصلحة في إعمالها أو أنها تتجه نحو التهرب منها؟

تساؤلات الدارسة

1- ما هي ضمانات حقوق الإفراد تجاه الإدارة إذا ما تمسكت بحصول العلم اليقيني ؟ وما هي الآثار المترتبة على تحققه ؟

2- ما هو دور القاضي الإداري في تحديد حصول العلم اليقيني ؟ وهل اتجه نحو التوسع أو التضييق بهذا الشأن ؟

3- كيف يمكن إثبات العلم اليقيني ؟ وعلى من يقع عبء الإثبات ؟

أهمية موضوع الدراسة

تتجلى أهمية موضوع الدراسة فيما يلي :

1- إن العلم اليقيني يعد وسيلة من وسائل نفاذ القرار الإداري بحق الأفراد، ومن ثم فهو وسيلة من وسائل بدء سريان ميعاد دعوى الإلغاء.

2- إن العلم اليقيني إذا ما تحققت شروطه، يؤدي إلى وضع المخاطب في إحكام القرار في حالة تسمح له بمعرفة حقيقة مركزه إزاء القرار الإداري بما يترتب له من حقوق ومزايا أم ما يترتب عليه من الالتزامات، ومن ثم يمكنه من تحديد موقفه من القرار بالقبول أو بالرفض ومن ثم الطعن بالقرار.

3- يسهم العلم اليقيني - بوصفه وسيلة من وسائل بدء ميعاد دعوى الإلغاء - من جهة في استقرار المراكز القانونية وضمان حقوق الأفراد، ومن جهة أخرى في تحقيق المصلحة العامة، وذلك بوضع حد للمنازعات بين الإدارة والأفراد، من خلال غلق باب الطعن في قرارات الإدارة بعد انتهاء الميعاد القانوني.

4- يؤثر العلم اليقيني على حقوق الأفراد، وبخاصة حق التقاضي، الأمر الذي يتطلب من القاضي الإداري التحقق من استيفاء شروطه، وإثبات حصوله من الطرف الذي يتمسك به.

منهج الدراسة

سوف اتبع في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي المقارن من حيث استعراض النصوص القانونية التي تنظم موضوع العلم اليقيني وكذلك أحكام القضاء الإداري الصادرة بهذا الشأن وتحليلها وتقييمها وبيان ما لدينا من ملاحظات بشأنها مستفيدين بذلك من المقارنة بين اتجاهات القضاء الإداري في كل من الأردن ومصر.

محددات الدراسة ((نطاق البحث))

إن التشريعات التي تحكم هذه الدراسة هي قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 وقانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972، وقانون أصول المحاكمات المدنية الأردنية رقم 24 لسنة 1988 وقانون البينات رقم 30 لسنة 1952 المعدل بقانون رقم 16 لسنة 2005. بالإضافة إلى أحكام القضاء الإداري المصري وقضاء محكمة العدل العليا مع الاستئناس بموقف الفقه والقضاء الإداري الفرنسي، كلما كان ذلك ضروريا للدراسة.

الدراسات السابقة

يلاحظ أن هناك ندرة في الدراسات المتخصصة التي تناولت نظرية العلم اليقيني كموضوع مستقل حيث أن هذه النظرية يتم دراستها عادة ضمن المؤلفات التي تناولت النظرية العامة للقرار الإداري وتلك التي تبحث في القضاء الإداري. ومن الدراسات المتخصصة نبين الدارسات التالية:

أولاً: د. الزبيدي، خالد، 2007، نظرية العلم اليقيني في الفقه والقضاء الإداري مع التركيز على قضاء محكمة العدل العليا، بحث منشور، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، تصدر من الجامعة الأردنية، المجلد 34، العدد 1:

حيث تناولت هذه الدراسة نظرية العلم اليقيني فبينت فحوى هذه النظرية وأساسها القانوني، وبينت موقف الفقهاء منها فأبرزت أراء المؤيدين والمعارضين، وحددت شروط العلم اليقيني ووسائل إثباته وخلصت بنتائج أهمها أن القضاء الإداري الأردني والمقارن قد حرص في تطبيقه لوسيلة العلم اليقيني على استيفاءها لشروط تحققها وتشدد في تطبيق ذلك، كما خلصت بأن القضاء الإداري لم يقصر تطبيق نظرية العلم اليقيني على الأفراد، بل أعملها بحق الإدارة في حالات تقتضيها المصلحة العامة وضرورات حماية حقوق الإفراد تجاه الإدارة... فنلاحظ أن هذه الدراسة قد ركزت على نظرية العلم اليقيني في قضاء محكمة العدل العليا، وهي بذلك تختلف عن دراستي التي هي رسالة ماجستير ومن ثم فهي دراسة أعمق واشمل من الدارسة السابقة باعتبارها بحث محدد بعدد من الصفحات وأيضا تم التوسع في استعراض ومناقشة الآراء الفقهية واجتهادات القضاء الإداري المصري والأردني خاصة الحديثة منها، واستئناسا في إحكام مجلس الدولة الفرنسي بهذا المجال. كما تختلف دراستي من سابقتها، في أنها أكدت في ظل قانون القضاء الإداري الجديد رقم 27 لسنة 2014، بينما أُعِدت الدراسة السابقة في ضوء قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 الملغى.

ثانياً: محمد فوزي نويجي، نظرية العلم اليقيني بالقرار الإداري وتطبيقاتها في كل من فرنسا ومصر، مجلة الشريعة والقانون، القاهرة، 2006، العدد30.

حيث تناولت هذه الدراسة الحديث عن مدلول نظرية العلم اليقيني، وأهميتها، وأساسها القضائي في قضاء كل من مجلس الدولة الفرنسي، ومجلس الدولة المصري حيث قامت بالمقارنة بينهما، وخلصت إلى نتائج تبين أن الأول أخذ بالعلم اليقيني في حالات محدودة بعد تخبط مرات عديدة بين تنحية النظرية والإبقاء عليها، أما مجلس الدولة المصري فيأخذ بالنظرية في كافة المجالات طالما توافرت الشروط التي وضعها للأخذ بها.

ودعا المشرع المصري إلى البقاء على الأخذ بالعلم اليقيني كوسيلة لسريان القرار الإداري بالإضافة إلى النشر والتبليغ خشية ضياع حقوق الأفراد بمواجهة الإدارة، وتحقيقاً لمصالحهم.

مصطلحات الدراسة

1- القرار الإداري: إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة، وذلك بقصد إحداث اثر قانوني معين متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا، وكان الباعث عليه المصلحة العامة.[1]

2- القرارات الفردية : هي القرارات التي تخاطب فردا أو أفرادا معينين بذواتهم بصدد حالة أو حالات معينة، وتستنفذ مضمونها أو موضوعها بمجرد تطبيقها على الفرد أو الأفراد المذكورين على الحالة أو الحالات المذكورة.[2]

3- القرارات التنظيمية: هي تلك القرارات التي تحتوي على قواعد عامة مجردة تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة.[3]

---

[1] شاب توما منصور، القانون الإداري، (د.ن)، 1980، ص395.

[2] خالد الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق ، دار الثقافة، عمان، 1994، ص196.

[3] خالد الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص217.

4- نفاذ القرار الإداري: يقصد به سريانه قانونا وترتيب آثار منذ إنشائه للحقوق وفرضه للالتزامات بشرط أن يكون القرار قد صدر مستوفيا أركانه وحائز على شروط صحته، ومصدقا عليه من السلطة التي تملك إصداره، ومن ثم فإن النفاذ عمل قانوني يتم من خلال الإصدار والإفصاح عن القرار.[1]

5- تنفيذ القرار الإداري: أخراج القرار الإداري النظري إلى المجال العملي ووضعه موضع التنفيذ وتحقيق الغاية منه.[2]

6- دعوى الإلغاء: هي دعوى قضائية ترفع للمطالبة بإلغاء أو إعدام قرار إداري مخالف للقانون. وتُعد هذه الدعوى أهم وسائل حماية المشروعية إذ تؤدي إلى ترتيب البطلان كجزاء يصيب القرار المخالف للقانون.[3]

7- ميعاد الطعن: هي المدة التي يجب رفع دعوى الإلغاء خلالها فإذا انقضت امتنع رفع الدعوى كأصل عام.[4]

8- العلم اليقيني: هو أن يصل القرار إلى علم الأفراد بطريقة مؤكده عن طريق الإدارة ومؤدى هذه الوسيلة علم الأفراد بمضمون القرار ومحتوياته علماً حقيقياً ويقينياً، بأن يكون العلم بالقرار

---

[1] محمد جمال مطلق ذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص227.

[2] عبد الحميد أدم، التنفيذ المباشر (تطبيقاته والرقابة القضائية عليه)، الدار الجامعية للمطبوعات، الإسكندرية، 2007، ص100.

[3] أحمد يوسف، قضاء الإلغاء أمام مجلس الدولة، دار الفكر الجامعية، الإسكندرية، 2002، ص41.

[4] عبد الحميد الشواربي، مواعيد الإجراءات القضائية في ضوء القضاء والفقه، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، 1987، ص7.

مؤكدا لا ظنيا ولا افتراضيا وقد اقرها القضاء الإداري الفرنسي وأخذ بها القضاء الإداري المصري ومحكمة العدل العليا سابقاً.[1]

9- النشر: هي وسيلة تقوم على تولي الإدارة اتخاذ الإجراءات الكفيلة بإيصال العلم بالقرار إلى الأفراد المخاطبين به للإحاطة بمضمونه، وفهم محتواه حتى يتسنى لهم معرفة مدى تأثيره في حقوقهم ومراكزهم القانونية، كما يعد طريقه لبدء ميعاد الإلغاء بالنسبة للقرار الإداري الذي يتحدد بالنشر في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح.[2]

10- التبليغ (الإعلان) : هو الطريقة التي تنقل بها الإدارة القرار إلى علم فرد بعينه أو أفراد بذواتهم من الجمهور، فهو طريقة طبيعية للعلم بالقرارات الفردية. والقاعدة هنا أن الإدارة ليست ملزمة بإتباع وسيلة معينة لكي تبلغ الفرد أو الأفراد بالقرار، فقد يكون ذلك عن طريق محضر أو عن طريق موظف إداري آخر أو بأية طريقة ينص عليها القانون.[3]

11- التظلم الإداري: هو أن يتقدم صاحب الشأن الذي صدر القرار الإداري في مواجهته بطلب للإدارة، يلتمس فيه إعادة النظر في قرارها سواء بالإلغاء أم بالسحب، أم بالتعديل.[4]

12- عيب الغاية: هو استعمال رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به (أي أنه يحيد عن تحقيق المصلحة العامة أو النفع العام).[5]

---

[1] محمد عاطف البنا، القضاء الإداري، دار الفكر الجامعية، الإسكندرية، 1970،ص289.

[2] حامد الشريف، الطعن في القرارات الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ص495.

[3] حامد الشريف، الطعن في القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص496.

[4] نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني،دار الثقافة، عمان،2010،ص263.

[5] مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، دار الجامعة الجديدة، القاهرة/ 2004، ص532.

13- الإثبات: هو إقامة الدليل أمام القضاء بالطرق التي حددها القانون على وجود واقعة قانونية ترتبت آثارها لتأكيد حق متنازع فيه له أثر قانوني. وهو الوسيلة العملية التي يعتمد عليها الأشخاص في صيانة حقوقهم. وهو الأداة التي يعول عليها القاضي في التحقق من الوقائع القانونية.[1]

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإثبات أمام القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2003، ص496.

الفصل التمهيدي

بدء ميعاد دعوى الإلغاء

الفصل التمهيدي

بدء ميعاد دعوى الإلغاء

يعرف القرار الإداري بأنه إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة بالشكل الذي يتطلبه القانون بقصد إحداث اثر قانوني متى كان ممكنا، وجائزا قانونا، وكان الباعث عليه ابتغاء المصلحة العامة.[1]

والقرار الإداري متى استكمل مقوماته وأركانه القانونية، عد نافذا في مواجهة الإدارة منذ تاريخ صدوره، وفي مواجهة المخاطبين به من تاريخ علمهم به، ويتم هذا العلم بإحدى الوسائل التي حددها المشرع(النشر أو التبليغ)، أو بوسيلة (العلم اليقيني) التي ابتكرها القضاء الإداري، إذ لا يكفي لنفاذ القرار الإداري في مواجهة المخاطبين به أن يصدر صحيحاً مستوفياً أركانه، وإنما لابد أن يتوافر لدى الأفراد العلم بهذا القرار ومضمونه حتى تتمكن الإدارة من الاحتجاج به اتجاههم، وقد استقر الفقه والقضاء الإداري على ذلك، حتى أن المشرع تدخل في هذا الشأن لتنظيم مسألة

---

[1] الطعن رقم1146، لسنة 6ق، جلسة1954/4/7، مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، منشورات المركز الفني، مجلس الدولة، ص771.وقد أورد الفقه تعريفات عدة للقرار الإداري منها على سبيل المثال تعريف العميد سليمان الطماوي بأنه"إفصاح عن إرادة الإدارة الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني، وذلك إما بإصدار قاعدة تنشئ أو تعدل أو تلغي حالة فردية أو تعدلها لمصلحة فرد أو أفراد أو ضدهم في حالة القرار الفردي". سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دار الفكر العربي، ط5، القاهرة، 1984، ص175.

أما قضاء محكمة العدل العليا الملغاه فقد استقر على تعريف القرار الإداري بأنه "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد إحداث مركز قانوني أو تعديله أو إلغاءه متى كان ذلك ممكن وجائزا قانونا" حكمها رقم 2002/26 الصادر بتاريخ 2002/6/19. وانظر حكمها رقم 2012/468، الصادر بتاريخ 2013/2/20 الذي جاء فيه " استقر الفقه والقضاء الإداري على تعريف القرار الإداري بأنه ما يصدر عن الإدارة بموجب سلطتها الملزمة ويكون من شأنه أن يؤثر في المراكز القانونية للطاعن أو يعدل في وضع قائم".. وحكمها 2012/469، الصادر بتاريخ 2013/2/20 الذي جاء فيه " استقر الفقه والقضاء الإداري على تعريف القرار الإداري بأنه ما يصدر عن الإدارة بموجب سلطاتها الملزمة ويكون من شأنه أن يؤثر في المراكز القانونية للطاعن أو يعدل في وضع قائم ". منشورات قسطاس.

العلم بالقرار الإداري من خلال تحديد وسائل العلم به، وكذلك المدد القانونية التي يجب أن تمضي حتى ينفذ القرار الإداري.

لذلك سوف أتناول في هذا الفصل الحديث عن ماهية نفاذ القرار الإداري، وتوضيح المقصود به واختلافه عن تنفيذ القرار الإداري، إذ كثيراً ما يحدث خلط بين كلتا الفكرتين، ومن ثم البحث في أهم المبادئ التي تحكم نفاذ القرار الإداري والآثار المترتبة على هذا النفاذ بالنسبة للإدارة والإفراد، وأهم الاستثناءات التي رتبها الفقه والقضاء الإداري على القاعدة الأصلية وهي النفاذ الفوري للقرار الإداري بحق الإدارة مصدرة القرار، وذلك في مبحث أول.

في حين سأفرد المبحث الثاني لبحث وسائل العلم بالقرارات الإدارية حيث لا تسري تلك القرارات في مواجهة الأفراد إلا بعد علمهم بها بإحدى هذه الوسائل، ليتجلى بذلك اثر النفاذ في مواجهتهم ولتسري مدة الطعن بالإلغاء، حيث سأبين موقف الفقه والقضاء الإداري فيما يتعلق بوسائل العلم بالقرار الإداري تنظيميا كان أم فرديا، كما سأوضح دور القضاء الإداري من خلال اجتهاداته في ابتداع نظرية العلم اليقيني بالقرار الإداري، وذلك كله تحت مسمى وسائل بدء ميعاد الطعن.

المبحث الأول

نفاذ القرار الإداري و أثره في بدء الميعاد

لكي ينتج القرار الإداري أثره ويحقق الغاية أو الهدف الذي صدر من أجله، فأنه يمر بمراحل تبدأ بنفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة مصدرة القرار الإداري، وفي مواجهة الأفراد المخاطبين في أحكامه، ومن ثم تبدأ مرحلة التنفيذ بتطبيق آثار القرار الإداري على ارض الواقع وذلك بإتباع الطرق التي رسمها القانون.

ومع هذا كثيرا ما يحدث خلط بين فكرة نفاذ القرار الإداري وتنفيذه (تطبيقه)، خصوصا عندما تتزامن كلتا الفكرتين وهو ما يؤدي بالعادة إلى الخلط بينهما واستعمال التعبيرين كمترادفين، ويتحقق ذلك عندما يستوفي القرار الإداري إجراءات اتخاذه كافة وسائل العلم به التي تكمل دخوله حيز النفاذ، ويصبح القرار بذلك جزءا من النصوص المحددة لحقوق والتزامات الأفراد رغم أن الفكرتين تختلفان عن بعضهما.[1]

لذا وجب علينا أن نفرق بينهما، بإبراز المقصود بكل منهما وبيان متى نكون إمام نفاذ القرار، ومتى نكون بصدد تنفيذه، وتحديد الوقت الذي يتحقق به النفاذ في مواجهة الإدارة والأفراد المخاطبين في إحكامه، وذلك ببيان القاعدة الأصلية للنفاذ وما يرد عليها من استثناءات، وبتوضيح لأهم المبادئ التي تحكم النفاذ وما له من أثر في بدء سريان ميعاد الطعن بالقرار الإداري، وذلك في مطلبين.

---

[1] عصمت عبدالله الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري، دار النهضة العربية، 1998/1999، ص89-93.

المطلب الأول: ماهية نفاذ قرار الإداري

يبدأ نفاذ القرار الإداري في حق الإدارة من تاريخ صدوره أي بتاريخ التوقيع عليه، لأن الجهة الإدارية المختصة عندما تقبل على إصدار قرار إداري، فهي تقصد من ذلك عادة تنفيذه، وطالما كانت جهة الإدارة هي من أخرجت القرار الإداري إلى حيز الوجود لتحقق به مقاصد معينة ولتؤثر به على مركز قانوني سواء في صورة الإنشاء أم التعديل أم الإلغاء، فإن هذا القرار إذا ما صدر واكتملت أركانه يعد نافذا من حيث الأصل في حق جهة الإدارة منذ لحظة صدوره ،ما لم يكن معلقا على شرط أو أجل واقف أو فاسخ. ولا تستطيع الإدارة أن تحتج بعدم شهر القرار لكي لا تلتزم بتنفيذه، فالقرار الإداري يكتسب قوته التنفيذية، كما يرتب آثاره بمجرد إصداره دون تعليق ذلك على النشر أو التبليغ، إذ أن النشر أو التبليغ ليسا إلا شرطا للاحتجاج به في مواجهة المخاطبين في أحكامه ، ويستطيع صاحب المصلحة أن يتمسك بالقرار الإداري منذ هذا التاريخ ولا تستطيع جهة الإدارة أن تحتج على الغير (المعني بالقرار) بعدم النشر أو التبليغ أو الشهر؛ لأنها في مجموعها وسائل علم قررت لمصلحة الأفراد لا لمصلحة الإدارة.[1]

فما المقصود بالنفاذ؟ وكيف يختلف عن التنفيذ؟ وما هي أهم النتائج المترتبة على النفاذ الفوري للقرار الإداري؟

الفرع الأول: تعريف نفاذ القرار الإداري وتمييزه عن التنفيذ

يقصد بنفاذ القرار الإداري سريان الآثار القانونية التي رتبها القرار بحق المراكز القانونية القائمة وقت تنفيذه سواء بإحداث مركز قانوني أم بتعديله أم إلغائه، بحق الإدارة مصدرة القرار والأفراد المخاطبين في إحكامه، وبتحقيق هذه الآثار يصبح القرار جزءً من النصوص المحددة

---

[1] خالد الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص191.

لحقوق والتزامات الأفراد، فيبقي ساري المفعول بحق الإدارة والأفراد المخاطبين به ما لم تقم الجهة الإدارية نفسها أو جهة إدارية أعلى بسحب القرار أو إلغائه، وأن كان القانون كفل للأفراد الطعن بالقرار عن طريق الإدارة نفسها بالتظلم أو عن طريق القضاء بدعوى الإلغاء، فإن ذلك لا يعفيهم من الخضوع لمضمون القرار بتنفيذه.[1]

فالنفاذ القانوني للقرار الإداري وسريانه قانونا يترتب بصورة تلقائية فور صدوره مستكملا لأركانه القانونية، وهو ما يسمى بقاعدة الأثر الفوري المباشر للقرار الإداري دون حاجة لاقترانه بأي إجراء أخر أو لاعتماده من جهة إدارية أخرى. وهو بذلك يختلف عن تنفيذ القرار الإداري الذي يعتبر عنصراً خارجياً عن القرار الإداري، ونتيجة حتمية للقوة التنفيذية للقرار الإداري، والذي يتحقق عند تجسيد آثاره القانونية في الواقع العملي، وذلك باتخاذ إجراءات مادية تالية لإصداره، فهو ينفذ بإتباع الطرق التي رسمها القانون لذلك، ولهذا يجب أن يمتزج النفاذ بالتنفيذ المادي ليتحقق بذلك التطابق بين القانون والواقع.[2]

ومن هنا يظهر الاختلاف بين النفاذ والتنفيذ، فنفاذ القرار الإداري يتحقق عندما يصبح القرار جزءا من النصوص التي تمنح الحقوق والالتزامات للأفراد إي بتمام عملية إصدار القرار والتوقيع عليه من مصدره ، فالنفاذ عملية قانونية تتم بإصداره وشهره، أما التنفيذ فهو عمل مادي لاحق لنفاذ القرار الإداري ويتحقق بالتطبيق الفعلي للحقوق والالتزامات التي ينشئها القرار الإداري إنشاءً أو تعديلاً أو إلغاءً. فمثلا نفاذ قرار التعيين يكون بمجرد صدوره في مواجهة الإدارة، وبمجرد

---

[1] علي يوسف محمد العلوان، نفاذ القرارات الإدارية وسريانها بحق الأفراد في الأردن، رسالة دكتوراه، جامعة عمان العربية،2005، ص35.

[2] نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 295.

علمه بالقرار في مواجهة من تم تعيينه وموافقته عليه ولكن التنفيذ لا يتحقق إلا باستلام الموظف المعين العمل ومباشرته لاختصاصه.[1]

ومن هنا يمكننا القول بأنه لإمكان تنفيذ القرار الإداري وتحقيقه للغرض الذي صدر من اجله يجب أولا أن يكون نافذا بحق الإدارة (مصدرة القرار) والأفراد المخاطبين به، وذلك لارتباط التنفيذ بالقوة التنفيذية التي يتمتع بها، فإذا كان تنفيذ القرار يقصد به إظهار آثاره في الحقيقة والواقع وإخراجه إلى حيز العمل والتطبيق، فإن هذا التنفيذ عبارة عن نتيجة حتمية للقوة التنفيذية، وأن كان يظهر أحيانا تقدم تنفيذ القرار على نفاذه كما في الحالة التي يسبق فيها التطبيق لسريان القرار أو لنفاذه كالقرارات التي تتضمن بالضرورة أثر رجعي.

الفرع الثاني: النتائج المترتبة على قاعدة النفاذ الفوري للقرار الإداري

يتمتع القرار الإداري باستقلالية تميزه عند الاحتجاج به تجاه الأفراد، ونتيجة لهذه الاستقلالية رتب الفقه والقضاء الإداري العديد من النتائج الهامة التي تتعلق بنفاذ القرار الإداري وتتمثل بما يلي:

1- أن مشروعية القرار تتحدد من حيث عناصر صحته على ضوء القواعد القانونية المعمول بها وقت نفاذ القرار إي بتاريخ صدوره. وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الملغاه[2] عندما قضت " إنه من المبادئ المستقرة والمسلم بها فقها وقضاءً هي أن مشروعية القرار الإداري وسلامته تتحدان بحسب أوضاعه عند إصداره وأن الفصل في ذلك أنما يتقرر في ضوء النصوص

---

[1] محمد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، بدون تاريخ نشر، ص415 وما بعدها.

[2] الغيت محكمة العدل العليا بموجب قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014، وتم إنشاء المحكمة الإدارية، التي تخضع أحكامها للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا.أنظر المادتين 3و 43من القانون المنشور في الجريدة الرسمية العدد 5297، التاريخ17/8/2014.

القانونية التي صدر ذلك القرار في ظلها، لا بما يستجد بعد ذلك من أوضاع من شأنها أن تغير وجه الحكم".[1] مثال ذلك تحديد اختصاص مصدر القرار في لحظة صدوره والوقائع المادية والقانونية التي استند إليها وتحديد الغرض أو الغاية من إصدار القرار إذا كان تحقيقها للصالح العام أو لإغراض أخرى.

2- التزام الإدارة بالقرار الصادر عنها، إذ لا تملك العدول عنه إلا في حالات معينة كأن يكون معيبا في أحد عناصره، أو يكون غير ملائم بنظر السلطات الرئاسية.[2]

3- يكون للإدارة منذ تاريخ نفاذه القرار سلطة تنفيذه فيمكنها تنفيذ القرار الإداري قبل شهره ولكن بالقدر الذي لا يلحق ضررا بالأفراد، فالأصل أن القرار الإداري لا ينفذ في مواجهة الأفراد إلا بعد شهره بالوسائل التي حددها القانون، ومن ثم لا يحق للإدارة الاحتجاج بهذا القرار قبل تحقق العلم لدى المخاطبين به، لأن الغاية من تحقق العلم هو حماية الأفراد، حتى لا يفاجئوا بقرار إداري قد ينتقص حقا من حقوقهم أو يرتب عليهم التزاما جديدا، وبما أن الهدف ينتفي في حالة ما إذا كان القرار سوف يحقق مصلحة للأفراد، أو على الأقل لن يلحق بهم ضررا، فإنه يجوز للإدارة أن تقوم بتنفيذ هذا القرار قبل شهره.[3]

وعلى ذلك تملك الإدارة بمجرد صدور القرار تطبيقه دون إعلام الأفراد به، كما تملك الإدارة إرجاء تنفيذه، لأن التنفيذ رخصة مخولة للإدارة، تترخص في إجرائه بحسب مقتضيات

---

[1] عدل عليا، رقم(2002/30)، الصادر بتاريخ 2003/1/8، منشورات عدالة. وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1921، السنة 6 ق، الصادر بتاريخ 1962/11/10، المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية، السنة الثامنة، ص32.

[2] إبراهيم شيحا، القانون الإداري، الدار الجامعية للمطبوعات، بيروت، 1994، ص200.

[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية، الصور والنفاذ ووقف التنفيذ والإلغاء في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، 2007، ص244.

المصلحة العامة، ولا يجوز للأفراد التنصل من هذا التنفيذ بحجة عدم قيام الإدارة بإشهاره أو الأعلام عنه، ما زال هذا القرار لمصلحتهم.[1]

4- إن تاريخ صدور القرار الإداري هو المعول عليه عند حساب المدة المنصوص عليها لسحب أو إلغاء القرارات الإدارية.[2]

المطلب الثاني: الاستثناءات على مبدأ الأثر الفوري المباشر للقرار الإداري

بما أن نفاذ القرار الإداري يتحقق بأثر مباشر من تاريخ صدوره وتوقيعه وبالتالي عدم انسحابه على ما تم من مراكز قانونية قبل ذلك أو بعده، إلا أنه وكاستثناء من هذا الأصل ولأسباب تعتبرها الإدارة محل اعتبار قد ترى إرجاع أثار القرار إلى تاريخ سابق وهو ما يعرف (برجعية القرار الإداري) أو إرجاء القرار إلى تاريخ لاحق لصدوره (المستقبل) وهذا ما سنوضحه في الفرع الثاني.

الفرع الأول: رجعية القرارات الإدارية

الأصل عدم جواز تطبيق القرار الإداري على الوقائع القانونية التي تمت قبل التاريخ المحدد لبدء سريانه، وإنما ينحصر سريان أثر القرار على ما يحدث من وقائع وأعمال بعد ذلك التاريخ، وهذا ما يعرف بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.[3]

لكن إذا صدر قانون يمنح الإدارة بشكل واضح وصريح لا غموض فيه الحق في إصدار قرارات إدارية ذات أثر رجعي في حالات خاصة، فإن ذلك يعد استثناء على الأصل، وهو عدم

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص245.

[2] راجع ناصر عبد الحليم سلامات، نفاذ القرار الإداري في قانون الأردني، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة،1981، ص 55 وما بعدها.

[3] نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق،ص294. راجع محمد فؤاد مهنا،القانون الإداري، ج2، مطبعة النصر، مصر، 1958،ص630. و ناصر عبد الحليم سلامات، مرجع سابق، ص170ما بعدها.

رجعية القرارات الإدارية. ومثال ذلك في التشريع الأردني ما ورد في المادة 2/3 من قانون الجنسية رقم 6 لسنة 1954 الذي خول الإدارة اتخاذ قرارات بمنح الجنسية للفلسطينيين الذين أقاموا في الأردن خلال الفترة الواقعة ما بين 1949/12/20 ولغاية 1954/2/16 أي طبق على هؤلاء بأثر رجعي، وبالتحديد في الفترة المحددة والتي هي قبل صدور القانون.

كما وتعد القرارات الإدارية الصادرة تنفيذا لحكم قضائي بالإلغاء استثناءا على الأصل، ويحدث ذلك عندما يطعن في القرار الإداري بالإلغاء ويقضى فعلا بإلغائه، فإن هذا القرار يغدو هو والعدم سواء، وهذا يعني أن هذا القرار لم يوجد(كأنه لم يكن)، لا من تاريخ الحكم بإلغاءه فحسب، بل بأثر رجعي من تاريخ صدوره إي بالنسبة للماضي والمستقبل، وهذا ما يتضمن وفي الوقت ذاته إلغاء كل قرار يستند في وجوده إلى هذا القرار، مما يتوجب إعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار الملغى، وذلك من خلال صدور قرار إداري جديد بأثر رجعي لتسوية الآثار المترتبة على هذا القرار، وذلك خلافاً للأصل في نفاذ القرارات الإدارية الذي يقترن بتاريخ صدورها.[1]

من جهة أخرى هناك طائفة من القرارات الإدارية تتضمن الرجعية نتيجة لظروف خاصة تحيط بها أو بسبب طبيعتها، ومنها القرارات المؤكدة والتفسيرية، بالإضافة إلى القرارات ذات الأثر الرجعي بسبب طبيعة الاختصاص، أو القرارات ذات الأثر الرجعي بسبب مقتضيات سير المرفق العام، بالإضافة إلى وجود قرارات ذات أثر رجعي نتيجة لسحب القرار الإداري، وكذلك فيما يتعلق برجعية القرارات لمصلحة الإفراد. [2]

---

[1] لمزيد من التفاصيل أنظر عصام محمد قضاة، نفاذ القرار الإداري في مواجهة الأفراد دراسة مقارنة وتطبيقية في القانون الأردني، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، 2011، ص81.

[2] لمزيد من التفاصيل راجع: خالد الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 210-211. نوفان العقيل العجارمة، ناصر عبد الحليم السلامات، نفاذ القرار الإداري الالكتروني، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، تصدر من الجامعة الأردنية، ، المجلّد 40 ، ملحق1،2013، ص 1025وما بعدها. و حمدي عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية،1987، ص1288 وما بعدها.

الفرع الثاني: نفاذ القرارات الإدارية المعلقة على شرط والمضافة إلى أجل

الأصل -كما سبقت الإشارة- أن القرارات الإدارية تعد نافذة في مواجهة الإدارة من تاريخ إصدارها، وفي مواجهة الأفراد من تاريخ نشرها أو تبليغها، إلا أنه قد تتجه إرادة الإدارة إلى تعليق سريان القرار الإداري على وقوع حادثة مستقبلية، هذه الحادثة قد تكون غير محققة الوقوع فتسمى شرطا أو محققة الوقوع وتسمى أجلا، وبالتالي فإن آثار القرار مرتبطة بتحقق الشرط الذي علقت عليه أو حلول الأجل المضاف إليه بدء نفاذه.

وعلى ذلك فالشرط في القرار الإداري هو أمر مستقبلي عارض غير محقق الوقوع يترتب على تحققه وجود الالتزام أو زواله، والشرط باعتباره وصفا للالتزام قد يكون شرطا واقفا يترتب على تحققه وجود الالتزام، مثل التزام شخص بمنح أخر مبلغ من المال في أداء مهمة معينة، وقد يكون الشرط فاسخا ويترتب على تحققه زوال الالتزام.[1]

ومن أمثلة الشرط الفاسخ ما قضت به محكمة العدل العليا بخصوص قرار تعيين الموظف المقترن بفترة تجربة في حكمها الذي جاء فيه "إذا لم يصدر قرار تثبيت المستدعية بالخدمة قبل أن تنتهي مدة التجربة في 1999/12/2، فإن من حق المستدعى ضده اعتبار خدمتها منتهية حكما استنادا لأحكام المادة (12/أ) من النظام المشار إليه (نظام الموظفين الإداريين رقم 15 لسنة 1998) وتعديلاته التي تنص على أن : مع مراعاة أحكام الفقرة (5) من هذه المادة يعين

---

[1] يعتبر الشرط في فقه القانون الخاص هو أمر عارض إضافي يمكن تصور الالتزام بدونه، بمعنى أنه ليس من العناصر أو الأركان الداخلة في تكوين الالتزام، أي أنه يتصور وجود الالتزام كاملا بدون هذا الأمر المستقبلي، وعالج المشرع الأردني الشرط في القانون المدني الأردني في المواد من (392-401) ، حيث جاء في المادة (393) أن " الشرط التزام مستقبلي يتوقف عليه وجود الحكم أو زواله عند تحققه، وأورد المشرع المصري الشرط في المادة (265) من القانون المدني " يكون الالتزام معلقا على شرط إذا كان وجوده أو زواله مترتبا على أمر مستقبلي غير محقق الوقوع ". راجع عبد الرزاق السنهوري،الوسيط في القانون المدني،ج3، دار النهضة العربية، القاهرة،2007، ص9 وما بعدها.

الموظف تحت التجربة لمدة سنتين قابلة للتجديد لمدة مماثلة ويتم تقييمه كل سنة... على أن ينظر في أمر تثبيته أو عدمه قبل شهرين من نهاية مدة التجربة بقرار من المرجع المختص.. إذا لم يصدر قرار بتثبيته فتعتبر خدمته منتهية حكما "، وهذا ما استقر عليه الفقه الفرنسي بشأن قرار التعيين على أنه قرار فردي مقترن بشرط فاسخ، هو رفض من جانب الموظف المعين ".[1]

ويعرف الآجل بأنه وصف يتعلق بالمدة، فلابد من مدة كي يوصف بأنه أجل، وهو زائد على أصل التصرف، أو وصف عارض للالتزام وخارج عن ماهيته. فالأجل هو أمر مستقبلي، والأمر المستقبلي هو وقت معين أو قابل للتعيين، يحل فيه الالتزام إذا كان الأجل موقف، وينقضي إذا كان الأجل فاسخا. وبذلك يظهر أثر اقتران القرار الإداري بأجل بأنه إذا اقترن بأجل واقف فأنه لا يسري في مواجهة الإدارة ولا الأفراد إلا من تاريخ تحقق الأجل المضاف إليه لبدء نفاذه بمعنى أنه إذا أصدرت الإدارة المختصة قراراً إداريا مقترناً بأجل معين، فإن سريان هذا القرار لا يكون إلا بحلول هذا الأجل.[2]

ومن الأمثلة على الأجل ما قضت به محكمة القضاء الإداري المصرية " إذا كان قرار قيد المدعي على الدرجة الأولى قد نص بالذات على وجوب ترقيته إلى الدرجة المذكورة عند إتمامه المدة القانونية، فهو على هذا الأساس ليس بقرار قيد شكلي بمجرد تعيين المصرف المالي الذي يصرف منه المدعي راتبه، بل إنه قرار تخصص بوجوب ترقية المدعي ترقية مضافة إلى يوم يتم

---

[1] عدل عليا، رقم (2000/26)، الصادر بتاريخ 2000/5/2. وكذلك قرارها رقم (2005/240)، الصادر بتاريخ (2005/10/18) ، منشورات عدالة.

[2] نص المشرع الأردني في المادة (402) من القانون المدني رقم (43) لسنة 1967 على أنه :يجوز إضافة التصرف إلى أجل تترتب عند حلوله أحكام نفاذه أو انقضائه ". ويعرف فقه القانون الخاص الأجل هو أمر مستقبلي محقق الوقوع يترتب على وقوعه وجود الالتزام أو انقضائه. راجع عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، مرجع سابق، ص 79-80. راجع سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 502.

المدة القانونية، ومفادها على هذا الوجه أنه أكسب المدعي حقاً في الترقية إلى الدرجة الأعلى المخصصة لوظيفته التي كان يشغلها وقت صدوره، بحيث تصبح وقفا عليه حتى يتم الأجل المطلوب فيرقى ترقية منجزه عليها. والمباعدة بينه وبينها مما يؤدي إلى تفويته من الترقية إليها، قد خالف القانون ويتعين إلغاؤه[1]. وبذلك نجد أن قرار ترقية الموظف عند إتمامه المدة القانونية هو قرار بالترقية مقترن بأجل موقف– الغرض منه المباعدة بين الموظف والترقية قبل هذا التاريخ –، وهذا استثناء على الأصل وهو نفاذ القرار الإداري من تاريخ صدوره لإن القرار الإداري في هذه الواقعة هو في الحقيقة الأمر قرار ترقية مؤجل إلى تاريخ استيفاء الموظف شرط المدة القانونية المطلوبة.

مما سبق يتبين لنا أن القرار الإداري يعد نافذا في مواجهة الإدارة من تاريخ صدوره، باستثناء بعض الحالات والتي ترتبط بنفاذ في القرار الإداري، أما بالنسبة لنفاذ القرار في مواجهة الأفراد فلا يُعد القرار نافذاً ولا يحتج به قبلهم إلا من تاريخ علمهم بهذا القرار.

[1] محكمة القضاء الإداري المصرية، جلسة 1970/1/25، حمدي عكاشة، القرار الإداري، مرجع سابق، ص1305.

المبحث الثاني

وسائل علم الأفراد بالقرار الإداري

بما أن الإدارة لا تستطيع أن تحتج بالقرار في مواجهة الأفراد إلا بعد علمهم به بإحدى طرق العلم. لذلك جاءت المادة 8 من قانون القضاء الإداري لتنص على أنه :" أ. ... تقام الدعوى لدى المحكمة الإدارية باستدعاء يقدم إليها خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو نشره في الجريدة الرسمية ... كما يعتبر في حكم التبليغ علم الطاعن بالقرار المطعون فيه علماً يقينياً". إذن لكي ينفذ القرار الإداري في مواجهة الأفراد ومن ثم سريان ميعاد الطعن بحقهم، فإن ذلك يجب أن يتحقق من خلال الوسائل التي حددها القانون، وهي النشر والتبليغ، بالإضافة إلى وسيلة ثالثة وهي(العلم اليقيني) التي تعتبر في حكم التبليغ. ونظراً لكون هذه الوسيلة هي محور البحث في هذه الرسالة، فإن الباحثة ستقتصر على بيان وسيلتي النشر والتبليغ أما العلم اليقيني فسيتم بحثه تفصيليا من خلال فصول ومباحث هذه الرسالة.

وبناء عليه سوف أوزع هذا المبحث إلى مطلبين وكما يلي :

المطلب الأول: النشر

المطلب الثاني: التبليغ

المطلب الأول: النشر

بما أن النشر وسيلة للشهر القرار الإداري، كان لابد من تناولها في مطلب مستقل نوضح فيه المقصود بالنشر، وأحكامه ببيان القواعد العامة للنشر والقرارات الإدارية محل النشر.

أولا: المقصود بالنشر كوسيلة لشهر القرار الإداري

ثمة تعريفات فقهية وقضائية عديدة للنشر، تنصب جميعها حول شهر القرار الإداري وإيصال العلم به للأفراد لكي يتمكنوا من تحديد موقفهم تجاهه، ومن تاريخ الشهر الصحيح ينفتح ميعاد الطعن بالقرار الإداري.

فعرفه العميد سليمان الطماوي: "بأنه إتباع الإدارة شكليات معينة لكي يعلم الجمهور بالقرار بأن ينص قانون على وسيلة معينة للنشر، فتتبع الإدارة تلك الوسيلة لشهره. ومثال ذلك أن ينص القانون على لصق القرار في أمكنة معينة بالمدينة، أو قراءته في الميادين العامة أو نشره في الجريدة الرسمية أو نشره معدة للإعلان"[1]، بينما عرفه البعض الآخر" بأنه شهر القرار في الجريدة الرسمية بحيث لا يتأتى معه القول بالجهالة به أو عدم العلم بصدوره، بحيث يتعين على المدعي رفع دعوى الإلغاء في هذا القرار خلال 60 يوماً من تاريخ نشره"[2].

وقد بين القضاء الإداري مفهوم النشر كإحدى وسائل شهر القرار الإداري ومن أحكام محكمة العدل العليا بهذا الصدد :"...إن المقصود من نشر القرار الإداري هو نشره في الجريدة الرسمية، وليس نشره في الجرائد المحلية أو الإذاعات الحكومية"[3]، وفي حكم آخر للمحكمة ذاتها جاء فيه:" استقر اجتهاد الفقه والقضاء على أن المقصود في نشر القرار الإداري الذي يعتبر بدءً لسريان ميعاد الطعن المنصوص عليها في المادة 10/ك من قانون تشكيل المحاكم هو نشره في الجريدة الرسمية وعليه فلا يعتبر مبدأ لسريان ميعاد الطعن إذا تم نشر القرار في الصحف

---

[1] سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق،ص572.

[2] علي الدين زيدان،الموسوعة الشاملة في القانون الإداري، ج2، دار الفكر الجامعي، 2002، ص629.

[3] عدل عليا، رقم1962/107، مجلة نقابة المحامين لسنة 1965، ص1065.

المحليـة"[1]. نرى أن المشرع والقضاء الإداري قد ركزوا على أن يتم النشر بالجريدة الرسمية ليعد القرار نافذا بمواجهة الأفراد، فإذا تم بغير إتباع هذه الوسيلة فلا يعتد بالنشر، وهو بذلك خرج عن الحكمة المتواخاة من هذه الوسيلة وهي إيصال العلم إلى الأفراد بالقرار ليقرروا موقفهم القانوني إزاءه، وبذلك نحن ندعو المشرع أن يتحرر من ربط نشر القرار بالجريدة الرسمية فقط بإجازته بكافة الوسائل بما فيها الصحف المحلية والمواقع الالكترونية طالما أنها تحقق نفس غاية منه وهو اطلاع الكافة على مضمون القرار ومحتوياته، ومن ناحية أخرى ليس هناك ما يمنع من ثبوت العلم بالقرار عن غير طريق (الجريدة الرسمية) مما يؤدي منطقياً إلى القول ببدء سريان ميعاد إقامة الدعوى.

ثانيا: أحكام النشر

1- وسيلة نشر القرار الإداري:

لقد استقر كل من الفقه والقضاء الإداري على أن القاعدة العامة في نشر القرارات الإدارية هي أن يتم هذا النشر وفقا للنص القانوني أن وجد، فإذا ألزم أو نص القانون على إتباع وسيلة نشر محددة فيجب إتباعها ليكون قرارها ساريا بحق الأفراد.[2]

---

[1] عدل عليا، رقم1985/139، الصادر بتاريخ1986/6/30، منشورات عدالة.

[2] أنظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم 1879 لسنة 27ق، الصادر بتاريخ 1982/5/18. والذي جاء فيه" إذا جاء النشر بغير إتباع الإجراءات التي نص عليها القانون أو مفتقرا إلى بعض عناصره فإنه يفقد حجيته في إحداث أثره القانوني إذ يكون العلم اليقيني بالقرار ومحتوياته قد انتفى ويظل ميعاد الطعن مفتوحا – المادتان 13 مكرر من قانون الإصلاح الزراعي رقم 178 لسنة 1952 و 26 من لائحته التنفيذية – المشرع حدد في اللائحة سلسلة من الإجراءات تبدأ بتقديم المالك الخاضع للإقرار وتنتهي بأيلولة الأرض الخاضعة للاستيلاء للحكومة – كل إجراء من إجراءات اللائحة يدخل في سلسلة تعتمد بعضها على بعض ويعتمد الإجراء الأخير على ما يسبقه من إجراءات – إذا سقط إجراء منها أو بطل يبطل الإجراء الذي يليه لاستناده عليه – إذا ثبت أن قرار الاستيلاء الابتدائي فقد فاعليته لعدم إتباع الإجراءات المنصوص عليها لنشره يفقد فاعليته – قرار الاستيلاء النهائي المبنى عليه يكون على غير أساس سديد من القانون وغير منتج لآثاره القانونية ويعتبر كأن لم يكن." المنشور على الانترنيت، الموقع http://www.atefsalem.com/، د. عاطف سالم، تاريخ المشاهدة 2014/10/3، الساعة 3:45.

وعلى ذلك نظمت الوسيلة المحققة لنشر القرار الإداري في القانون، فنصت المادة 24 من قانون مجلس الدولة إلى بيان الوسائل التي يتم فيها النشر بالقول".... نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية، أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة..". فإذا جرى نشر بغير هذه الوسائل كإلصاق في لوحة الإعلانات، أو توزيع القرار على الأقسام فأنه لا يعتد به، ولا يغني عن النشر بالوسيلة التي حددها القانون.[1]

وكذلك نصت المادة 8 من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2008 إلى أن وسيلة نشر القرار الإداري هي الجريدة الرسمية، ويمكن أن يتم النشر بأي طريقة أخرى، وبذلك فقد أطلق المُشرع الأردني الحرية للإدارة باختيار الوسيلة التي تراها مناسبة لنشر القرار الإداري الصادر عنها، كالنشر في الصحف المحلية أو التعليق في الأماكن العامة.

ونشر القرار يغني عن تبليغه، وبهذا الصدد قضت محكمة العدل العليا بالقول" لا يصار إلى تبليغ القرار إذا تم نشره في الجريدة الرسمية لأن القانون افترض اطلاع العامة على ما ينشر في الجريدة الرسمية"[2].

2- نوع القرار الإداري محل النشر

لقد فرق الفقه والقضاء الإداري بين وسائل العلم بحسب نوع القرار الإداري تنظيميا و فرديا[1]، فاتفق على أن يلزم الالتجاء إلى وسيلة النشر بالنسبة للأولى، ويتعين الالتجاء إلى التبليغ

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية "فإذا ثبت أن القرار المطعون فيه لم ينشر بالنشرة المصلحية، ولكنه أعلن بإرساله للأقسام فإن هذا لا يعني- في نظر محكمة الإدارية العليا- إعلانه للكافة أو للمدعي شخصيا أو يقوم مقام هذا الإعلان، ولا يقطع في علم هذا الأخير بكافة محتويات القرار علما يقينيا نافيا للجهالة". رقم 1701، لسنة2، الصادر بتاريخ 1975/12/14، أحمد سمير أبو شادي، مجموعة القواعد القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات من نوفمبر 1955- نوفمبر 1965، الدار القومية للطباعة والنشر، ج1، 1970، ص 1058.

[2] عدل عليا ، رقم2000/100، صادر بتاريخ 2000/6/25، منشورات عدالة.

بالنسبة للثانية وذلك ما سنبينه بالمطلب الثاني. وعلى ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها:".... كان مما قرره القضاء بهذا الشأن هو التمييز بين قرارات الإدارة التنظيمية وقراراتها الفردية بحيث متى كانت الأولى في حكم عموميتها وتجريدها لا يتصور حصر الأشخاص الذين تحكمهم، مما لا يكون معه محل لالتزام وسيلة الإعلان بالنسبة إليها..."[2].

ومما سبق يتبين أن القرارات التنظيمية أو العامة هي التي تخضع لطريق النشر، وذلك لما لهذه القرارات من أثر تجاه الكافة أو على الأقل تجاه مجموعة من الأفراد، الأمر الذي يتعذر معه من الناحية العملية إجراء تبليغها إليهم بالذات. ومن ثم يكون النشر هو الوسيلة الطبيعية لإعلام أصحاب الشأن بها ووقوفهم على مضمونه.[3]

ويسري نفس الحكم على القرارات الفردية التي تطلب القانون نشرها في الجريدة الرسمية كقرارات تقرير المنفعة العامة بالنسبة لنزع الملكية (الاستملاك).[4]

---

[1] القرارات التنظيمية هي عبارة عن قواعد عامة ومجردة تخاطب عددا غير محدد أو معرف من الأشخاص، وبذلك يكون النشر قرينة على علمهم بها. أنظر سليمان الطماوي، النظرية العامة، مرجع سابق، ص602. كما وأكدته المحكمة الإدارية المصرية في أحكامها، رقم 29 لسنة 8ق، الصادر بتاريخ 1965/9/21، وحكمها رقم 463 لسنة 8 ق، الصادر بتاريخ 1965/4/4، سمير أبو شادي، مجموعة القواعد القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات، المرجع السابق، ص 1057-1058.وحكمها المنشور على الانترنيت http://www.atefsalem.com/ ، حيث جاء فيه:"....الإعلان هو الوسيلة الواجبة بالنسبة للقرارات الفردية على عكس القرارات التنظيمية العامة التي يكفى للعلم بها النشر في الجريدة الرسمية أو في النشرات المصلحية حيث يتعذر بالنسبة لها حصر الأشخاص الذين تنطبق عليهم - مؤدى ذلك : - لا يشترط في القرارات التنظيمية العامة إعلانها إلى الأشخاص بذواتهم ". في الطعن رقم465، لسنة27ق، جلسة 1986/2/4.

[2] المحكمة الإدارية العليا، في طعن رقم 463 لسنة 8ق، الصادر بتاريخ 1965/4/4، أحمد سمير أبو شادي، مجموعة القواعد القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات، مرجع سابق، ص1045.

[3] حمدي قبيلات، الوجيز في القضاء الإداري، دار وائل للنشر، ط1،2011 ، ص271.

[4] عدل عليا، رقم 1966/106، الصادر بتاريخ 1966/11/3." أن نشر قرار الأستملاك في الجريدة الرسمية يعتبر تبلغا قانونيا بدون حاجة لتبليغ ذوي الشأن بالطرق العادية، مادام أن قانون الاستملاك ذاته قد نص على التبليغ بواسطة النشر. وتبدأ مدة الطعن من تاريخ نشر القرار في الجريدة الرسمية".منشورات عدالة.

3- مضمون النشر

ليكون النشر صحيحا لابد أن يحمل إلى علم صاحب الشأن كل النقاط الأساسية في القرار الإداري فإذا كان النشر قد اقتصر على ملخص القرار فيجب أن يكون من شأن ما نشر أن يكشف لصاحب الشأن عما يكون القرار قد تضمنه من عناصر عدم مشروعية.

وذلك وفقاً لما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية:"... الإعلان والنشر وإنا كانا قرينتين للتحقق العلم بالقرار إلا أنه يشترط فيهما تمامهما بالشكل الكافي للتعريف بالقرار ومحتوياته الجوهرية..."[1]

وبناء على ذلك يجب على الإدارة أن تنقل القرار إلى علم الأفراد، بتمامه وبسائر أحكامه بوسيلة العلم المقررة أي أن تنشر القرار بتفاصيله وبأسبابه إذا كان من القرارات التي يجب تسبيبها.

المطلب الثاني: التبليغ

يعد التبليغ الوسيلة الثانية لإيصال العلم بالقرار الإداري للإفراد، فما المقصود بالتبليغ؟ وما هي الإحكام العامة التي تحكمه؟ وهل يخاطب جميع القرارات الإدارية؟ ذلك ما سنوضحه في هذا المطلب.

أولا : المقصود بالتبليغ (الإعلان) كوسيلة لشهر القرار الإداري

يقصد بالتبليغ كما ذهب العميد سليمان الطماوي – إعلام الأفراد بالقرار عن طريق الإدارة[2]. وعرفه آخرون بأنه الطريقة التي ينتقل بها القرار الإداري إلى علم الأفراد المعينين بذواتهم

---

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 4096 لسنة 45ق، الصادر بتاريخ 2001/2/14، شريف الطباخ، أحكام المحكمة الإدارية منذ نشأتها، مرجع سابق، ص183.

[2] سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 562.

من الجمهور[1]، وعرفه البعض الأخر بأنه إجراء يتم من خلال نقل محتوى أو مضمون القرار الإداري إلى فرد معين أو أفراد معينين بالذات[2].

في حين توسع بعض الفقه في تعريف التبليغ بقوله " إن الإعلان هو الوسيلة التي تكفل علم الأفراد بالقرارات الفردية التي تمس مراكز قانونية ذاتية لهم، ويتم الإعلان بكافة الوسائل المعروفة، فقد يتم عن طريق محضر أو بالبريد أو بتسليم القرار يدويا إلى صاحب المصلحة" فمطلوب هنا أن يصل القرار بطريقة مؤكدة.[3]

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الأردني، ومحكمة العدل العليا سابقاً قد درجا على استخدام مصطلح (التبليغ)، في حين أن المشرع المصري، وكذلك مجلس الدولة أخذا بمصطلح (الإعلان).[4] وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا المصرية التبليغ بأنه ".. يقصد بإعلان صاحب الشأن الذي يسري منه الميعاد، الطريقة التي تنتقل بها جهة الإدارة القرار الإداري إلى فرد بعينه أو بذواتهم من الجمهور..".[5] وعلى ذلك يجب التأكيد على أن التبليغ من حيث المبدأ هو وسيلة العلم بالقرارات الفردية، لكن يجب أن يحتوي على مضمون القرار الإداري وعناصره الفنية إن وجدت ليتسنى لصاحبها تحديد موقفه إزاءها.[6]

---

[1] محمد عبد العال السناري، نفاذ القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1981، ص87.

[2] رمضان بطيخ، القضاء الإداري مبدأ المشروعية، قضاء الإلغاء، قضاء التأديب، ط1، دار النهضة، 1994، ص87.

[3] خالد الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص201.

[4] أنظر فهد أبو العثم، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص275.

[5] المحكمة الإدارية العليا المصرية في طعن رقم 190، الصادر بتاريخ1962/12/8، السنة 8ق، المجموعة السنة الثامنة، ص192.

[6] عدل عليا، رقم1980/47، الصادر بتاريخ1980/1/1، منشورات عدالة."أن أصولية التبليغ تقضي أن يقف المتبلغ وقوفاً واعياً على تفاصيل ما قررته اللجنة الطبية للضمان، وبالتالي فيكون تبليغ المؤمن عليه قرار لجنة شؤون الضمان دون الأساس الفني الذي قام عليه قرارها وهو رأي اللجنة الطبية، يجعل القرار قائما على خطأ

ثانيا : وسائل تبليغ القرار الإداري الفردي.

لم يتطلب مجلس الدولة الفرنسي أشكالا خاصة للتبليغ طالما أن القانون لم يتدخل ويملِ على الإدارة هذه الشكلية، وهذا ما ذهب إليه القضاء الإداري في كل من الأردن ومصر، فأقرت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها " القاعدة أن الإعلان لا يخضع لشكليات معينة يتعين سلوكها، فقد يتم عن طريق محضر أو عن طريق خطاب بعلم الوصول.[1] أي بما يسمى التبليغ عن طريق الإرسال أو الاستلام، وقد يكون شفويا. وهذا ما أكدته مادة 8 من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 التي نصت على أن: "..تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو نشره في الجريدة الرسمية أو بأي وسيلة أخرى بما في ذلك الوسائل الالكترونية إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار الإداري من ذلك التاريخ، أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة" مما يفيد أن المشرع أجاز التبليغ بأي طريقة طالما كانت لا تتعارض مع التشريع.

وتتم الطريقة الأولى بإبلاغ صاحب الشأن شخصيا بالقرار الذي يتعلق به، ويتم ذلك بإرسال كتاب مسجل بعلم الوصول عن طريق البريد إلى صاحب العلاقة شخصيا، أو بأي طريقة تضمن وصوله إليه شخصيا مثل الفاكس والإذاعة والتلفزيون والوسائل الالكترونية.[2] وهنا يجب

في استظهار واقعة التبليغ طالما أن المشرع قد أجاز للمؤمن عليه اللجوء إلى اللجنة الطبية العليا ضمن الشروط والقيود التي نصت عليه المادة (37) من قانون الضمان الاجتماعي رقم78/30، وعليه يكون القرار غير قائم على أساس سليم من القانون ومتعينا إلغاءه

[1] مصطفى ابو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، مرجع سابق، ص585

[2] فمثلا أورد المشرع الأردني في قانون تنظيم مهنة المحاسبة القانونية المؤقت رقم 73 لسنة 2003 على أنه: " يتم تبليغ الدعوة لاجتماعات الهيئة العامة بإرسالها بالبريد المسجل.. ويجوز تبليغ الدعوة بالوسائل الحديثة بما في ذلك الفاكس و البريد الإلكتروني.

على الإدارة إثبات استلام التبليغ، فمجرد إرسال رسالة تتضمن القرار لصاحب الشأن لا يعد تبليغا.[1]

أما التبليغ عن طريق الاستلام، فيتم بانتقال الموظف الرسمي إلى موطن الموجه إليه القرار لتبليغه، وذلك بتسليم الخطاب إليه لقاء توقيع صاحب الشأن على إشعار بالاستلام. واشترط مجلس الدولة المصري أن يكون هذا التبليغ للمعني بالقرار شخصيا، إلا إذا كان ناقص الأهلية، فلا يجوز التبليغ لوكيله أو لأحد العاملين لديه بالمنزل[2]، ويلاحظ أن محكمة العدل العليا لم تشترط ذلك خلافا لمجلس الدولة المصري -حيث اعتبرت تبليغ الوكيل تبليغاً قانونياً، بالتالي يبدأ سريان ميعاد الطعن بالإلغاء، حيث جاء" بما أن وكيل المستدعية بموجب الوكالة العامة تبلغ قرار لجنة التقاعد المدني المطعون فيه بتاريخ 1998/2/7 ولم يعترض عليه...فإن المستدعية والحالة هذه مذعنة لقرار لجنة القرار المدني ودعواها مستوجبة الرد".[3]

أما بخصوص التبليغ الشفهي فقد اختلف الفقه بين رافض ومؤيد له، فمنهم من اوجب أن يتم التبليغ كتابة وليس شفاها، غير أن محكمة العدل العليا بينت وبصراحة جواز التبليغ شفاهة، فقضت"أن تبليغ القرارات الإدارية قد يكون تحريرا كما يصبح شفهيا..".[4]

---

[1] عدل عليا، رقم 1995/408، الصادر بتاريخ1996/4/21" أن مجرد إرسال الإشعارات بالبريد المسجل إلى العنوان المطلوب تبليغه لا يعتبر قانونيا، ما لم يثبت أن هذه الإشعارات قد سلمت إليه بالذات، أو إلى من ينوب عنه قانونا في استلام البريد المسجل، وعليه فأن إعادة المغلف الذي يحتوي على الإشعار بمحتوياته، ولم يسلم للمطلوب تبليغه، يعني أن الشركة المطلوب تبليغها لم تبلغ موعد الجلسة وكذلك لم تبلغ القرار المستأنف...".

[2] أنظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر بتاريخ 1958/4/1، مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا، س3، ص403 الذي جاء فيه" الإعلان هو الطريقة التي تنقل بها جهة الإدارة القرار الإداري إلى علم فرد بعينه أو أفراد بذواتهم من الجمهور...ويجب أن يوجه الإعلان إلى ذوي المصلحة شخصياً إذا كانوا كاملي الأهلية وإلى من ينوب عنهم إذا كانوا ناقصي الأهلية".

[3] عدل عليا، رقم 1994/292، الصادر بتاريخ 1994/11/26، منشورات قسطاس.

[4] عدل عليا، رقم1975/3، مجلة نقابة المحامين لسنة 1957، ص323.

وقد أقرت محكمة العدل العليا في مجال التبليغ جملة من المبادئ الهامة: إن التبليغ لا ينتج آثاره القانونية إلا من تاريخ التبليغ الفعلي وليس من تاريخ إرساله، وإذا تم التبليغ عن طريق البريد برسالة مسجلة مصحوبة بعلم الوصول فيتعين إثبات استلام الشخص المعني للرسالة المسجلة لبدء سريان ميعاد الطعن.

وقواعد التبليغ قواعد إقليمية لأن ولاية القضاء إقليمية، والقواعد اللازمة لمباشرتها تكون إقليمية، ويجب أن يتم التبليغ بإخطار صاحب الشأن أو وكيله القانوني أو إلى أحد الزوجين أو أحد الأبناء أو إلى أحد الأصهار، إذا طلب صاحب الأمر إرسال الخطاب إلى منزله.[1]

وأخيرا فقد ساوى المشرع الأردني بين وسيلتي النشر والتبليغ لإثبات العلم بالقرار المطعون فيه، خلافا لما استقر عليه القضاء الإداري المصري من أن المساواة بين الوسيلتين ليست كاملة، لاعتبار التبليغ هو الأصل والنشر هو الاستثناء.[2]

ونحن نرى بأن النشر والتبليغ ليسوا متساوون وذلك لأن النشر لا يتم اللجوء إليه حينما يكون التبليغ ممكنا، فالتبليغ إجراءاً حتمياً إذا لم تقم جهة الإدارة به في حق من تضمنهم به قرارها فلا يسوغ لها الاحتجاج في مواجهتهم بسريان المواعيد المقررة قانوناً لدعوى الإلغاء لتحقق علمهم به عن طريق النشر في الجريدة الرسمية، بالتالي لا يقوم النشر في هذه الحالة قرينة على علم صاحب الشأن بمضمون القرار الذي اتخذته الإدارة.

---

[1] نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة، 2009، ص228.

[2] أنظر حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم 4096 لسنة 45ق، الصادر بتاريخ 2001/2/17، الذي جاء فيه:" المادة 24 من.. ميعاد رفع الدعوى .. ستون يوما من تاريخ نشر القرار المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به- مناط بدء سريان ميعاد رفع الدعوى هو واقعة نشر القرار المطعون فيه وإعلان صاحب الشأن به- رغم النص على أن النشر كالإعلان وسيلة لإثبات العلم بالقرار المطعون فيه إلا أن المساواة بين الوسيلتين ليست كاملة إذ يبقى الإعلان بالقرار هو الأصل أما النشر فهو الأستثناء بحيث لا يكفي النشر عندما يكون الإعلان ممكناً....".شريف طباخ، مرجع سابق، ص183.

الفصل الأول

الأحكام العامة للعلم اليقيني

الفصل الأول

الإحكام العامة للعلم اليقيني

أوضحنا أن علم الأفراد بالقرارات الإدارية يتحقق قانونا بوسيلتين هما النشر والتبليغ، وقد أضاف إليهما القضاء الإداري وسيلة ثالثة هي العلم اليقيني، وذلك عندما يتحقق علم الأفراد الحقيقي بالقرار الإداري من خلال أدلة وقرائن معينة تثبت قيام هذا العلم.

وبذلك فإن هذه الوسيلة من وسائل العلم بالقرار الإداري تعد محل نظرية العلم اليقيني التي ما زالت تثير جدلا في الفقه والقضاء الإداري بين مؤيد ومعارض، ومع أن نطاق هذا الجدل قل والى حد كبير، إلا أنه لم ينتهِ ولم يحسم بشكل نهائي بعد.

لذلك سوف أتناول في هذا الفصل ماهية العلم اليقيني بتوضيح مفهومه وأساسه القضائي من خلال التعرض لموقف القضاء الإداري الأردني والمقارن من هذه النظرية، وموقف الفقه الإداري منه، والشروط الواجب توافرها في العلم اليقيني حتى يمكن الاعتداد به، وذلك في ضوء مبحثين.

المبحث الأول

ماهية العلم اليقيني

إن دراسة نظرية العلم اليقيني دراسة تفصيلية، تقتضي بيان مفهوم هذه النظرية وتأصيلها القضائي، وموقف الفقه الإداري منها، ثم البحث في شروطها. وهو ما نوضحه في ثلاثة مطالب مع إفراد مطلب مستقل لشروط نظرية العلم اليقيني.

المطلب الأول: تعريف نظرية العلم اليقيني

إذا كان القصد من النشر والتبليغ هو إشعار صاحب الشأن بصدور قرار ضده، فإنه إذا علم به تكون الغاية التي توخاها المشرع من تبليغ القرار أو نشره قد تحققت فعلاً، وإن لم تجرِ عملية النشر والتبليغ فعلاً.

ومن هنا ابتدع القضاء الإداري نظرية العلم اليقيني، وبذلك لم يلتزم بحدود النصوص القانونية التي اكتفت بذكر وسيلة النشر والتبليغ، فهو لا يرى التبليغ والنشر إلا قرينتين على وصول القرار المطعون فيه إلى علم صاحب الشأن، ومن ثم يتوجب أن يتم النشر والتبليغ بالشكل الكافي لتوضيح القرار والتعريف بمحتوياته الجوهرية حتى يحقق كلاهما العلم بالقرار الإداري.[1]

وعلة ذلك واضحة، من الغرض المتوخى من النشر والتبليغ وهو إعلام ذوي الشأن بالقرار الصادر ليتصرفوا على أساسه سواء بالقبول أم التظلم أم الطعن بالإلغاء، فإذا ما توافر لذوي الشأن-هؤلاء- العلم بالقرار، ولو من غير طريق النشر والتبليغ، فمن البداهة أن يسري في هذا الشأن ميعاد التظلم أو الطعن بالإلغاء منذ تاريخ هذا العلم، ودون ما حاجة لاشتراط النشر أو التبليغ أيضا.[2]

---

[1] محمد رفعت وحسين عثمان، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية،2000، ص140.

[2] أكرم مساعدة، القرار الإداري، مرجع سابق، ص279.

فلو كانت قرينة العلم المستفادة من النشر والتبليغ ليست مما يقبل أثبات العكس، فليس هناك ما يمنع من ثبوت العلم بدونها، إي أن العلم يقوم مقام النشر والتبليغ متى قام الدليل الحاسم وفقا لمقتضيات ظروف النزاع وطبيعته على أن صاحب الشأن بالقرار قد علم به علما يقينيا لا ظنيا ولا افتراضيا قاطعا شاملا لجميع محتويات القرار، بحيث يمكنه من الإلمام بكل ما يجب معرفته حتى يتيسر له بمقتضى هذا العلم أن يحدد مركزه القانوني من القرار، وهل مس مصلحته ويمكنه أيضا من تعرف مواطن العيب فيه، فيستطيع أن يحدد بمقتضى ذلك طريقة الطعن فيه، متى كان ذلك فإن ميعاد الطعن يبدأ من تاريخ ثبوت هذا العلم دونما حاجة كما بينا إلى نشر القرار الإداري أو تبليغه، " فلا شأن للقرائن حين يثبت ما يراد ثبوته يقينيا قاطعا". وبذلك فإن ميعاد الطعن بالإلغاء لا يبقى مفتوحا إلى مالا نهاية.[1]

فهذا هو مجمل نظرية العلم اليقيني التي أبتدعها مجلس الدولة الفرنسي، وأحاطها بضمانات لتحقيق التوازن بين حقوق الأفراد ومصلحة الإدارة التي تمثل المصلحة العامة. وبذلك اعتبرت وسيلة ثالثة من وسائل علم الأفراد بالقرار الإداري وأطلق عليها (وسيلة العلم اليقيني)، ومفادها ثبوت العلم بالقرار الإداري ومحتوياته جميعها علماً يقينياً نافياً للجهالة مما يمكنه من تحديد مركزه القانوني إزاءها وموقفه منها، وإن هذا العلم يقوم مقام كلاً من النشر والتبليغ في تحقيق غاية المشرع من وجودهما، فيحقق الأثر القانوني المتمثل في نفاذ هذه القرارات بحق أصحاب الشأن، اعتبارا من تاريخ ثبوت هذا العلم.

"فالنشر والتبليغ ليسا غاية في ذاتهما، بل هما مجرد وسيلتين لإيصال العلم بالقرار للأفراد ذوي الشأن، فإذا تحقق علمه بصدور القرار ومضمونه بأي وسيلة أخرى على وجه يقيني قاطع،

---

[1] سمير صادق، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص138-139.

وفقا لشروط وضعها القضاء الإداري، ترتبت بحقه الآثار ذاتها التي تترتب على النشر والتبليغ".[1]

وهذا ما سار عليه مجلس الدولة المصري وقضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية فأكدوا في جميع أحكامهم بمناسبة القضايا التي طرحت عليهم بخصوص العلم اليقيني، أن العلم اليقيني وسيلة ثالثة تضاف للنشر والتبليغ للعلم بالقرارات الإدارية وسريانها بمواجهة الأفراد. ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية بهذا الخصوص "جعل المشرع مناط بدء سريان ميعاد رفع الدعوى هو واقعة نشر القرار المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن به- أضاف القضاء الإداري إلى واقعتي النشر وإعلان تحقق علم صاحب الشأن بالقرار المطعون فيه علما يقينيا".[2]

وتصميما منها على اعتبار العلم اليقيني وسيلة لبدء ميعاد الطعن، بالتالي لا يبقى ميعاد الطعن مفتوحا، فيغلق بعد فوات الستين يوماً من تاريخ ثبوت علم صاحب الشأن بالقرار المطعون فيه على وجه يقيني بمؤدى هذا القرار المطعون فيه ومحتوياته.[3] بحيث يسمح لذي الشأن أن يحدد مركزه فيه وموقفه منه، وذلك وفقا لقناعة القاضي، قضت : " أن مناط بدء سريان ميعاد رفع الدعوى- هو واقعة نشر القرار المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن به- -الإعلان هو الأصل والنشر هو الاستثناء- النشر والإعلان قرينان على وصول القرار المطعون فيه إلى علم صاحب الشأن -يجب أن يتم بالشكل الوافي للتعريف بالقرار ومحتوياته الجوهرية- ليس ثمة ما يمنع من ثبوت العلم بدون الإعلان أو النشر، متى قام الدليل القاطع وفقا لمقتضيات ظروف النزاع وطبيعته

---

[1] د. خالد الزبيدي، نظرية العلم اليقيني في الفقه والقضاء الإداري، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، تصدر عن الجامعة الأردنية، المجلد 34، العدد1، سنة 2007، ص151.

[2] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1482 لسنة 38ق، جلسة 1996/4/23، شريف الطباخ، أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية منذ نشأتها وحتى الآن، دار الفكر والقانون، المنصورة، ج4، ص190.

[3] المحكمة القضاء الإداري المصرية، الصادر بتاريخ 17 /1948/11، مجموعة السنة الثالثة، ص35.

على علم صاحب الشأن بالقرار علما يقينيا شاملا لجميع محتوياته- يبدأ ميعاد الطعن من تاريخ ثبوت هذا العلم..... لا تأخذ المحكمة بالعلم إلا إذا توافر اقتناعها بقيام الدليل عليه".[1]

والمقصود بالعلم اليقيني في قضاء المحكمة - كوسيلة لبدء ميعاد الطعن بالإلغاء، هو العلم الحقيقي الذي لا يكون ".... ظنياً أو افتراضيا وأن يكون شاملا لجميع العناصر التي يمكن لصاحب الشأن على أساسها أن يتبين مركزه القانوني بالنسبة للقرار - وأن يحدد طريقة الطعن عليه- العلم اليقيني يدعي به الموظف وعلى الإدارة يقع عبء إثبات عكس ما ادعاه....و للقضاء الإداري التحقق من قيام هذا العلم، وتقدير ما إذا كان علماً قاصراً أو كافياً حسبما يستبين من الأوراق وظروف الحال".[2] وجاء في حكم آخر ".. أن العلم اليقيني الذي يقوم مقام نشر القرار الإداري اللائحي، أو إعلان صاحب الشأن بالقرار الإداري الفردي، هو العلم الحقيقي المؤكد ليس فقط بوجود القرار وبمضمونه وكافة عناصره ومحتوياته وأسبابه إن كانت له أسباب... ولما كان هذا العلم على خلاف الأصل، وهو النشر أو الإعلان فإن من المتعين الاستيثاق من حصوله، فلا يؤخذ بالافتراض أو الظن... ".[3]

وسار القضاء الإداري الأردني على النهج ذاته فأخذ بوسيلة العلم اليقيني، فاعتبر تاريخ العلم بالقرار الإداري بداية لسريان ميعاد الطعن بالإلغاء، وكذلك وسيلة تضاف لنفاذ القرار الإداري في مواجهة المخاطبين به، وهذا ما بينته محكمة العدل العليا حينما قضت ".. إن الفقرة (ك) من

---

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية ،الطعن رقم 900 لسنة 36ق، جلسة رقم 1997/5/11، شريف الطباخ، أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية،مرجع سابق،ص190

[2] المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم 1689 لسنة 34ق، جلسة 1991/6/9، شريف الطباخ، أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية،المرجع السابق، ص195

[3] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، في الطعن رقم 960، لسنة5ق، جلسة 1953/2/11. مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، السنة السابعة، ص469

المادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم النظامية تنص على أنه فيما عدا ما هو منصوص عليه في قانون خاص يكون ميعاد رفع الدعوى إلى محكمة العدل العليا ستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو تبليغه إلى صاحب الشأن، وعليه فإذا لم يقم الدليل بأن المستدعين قد تبلغوا بالقرار المطعون فيه أو أنه نشر بالشكل القانوني ليقوم مقام التبليغ أو أن ذوي الشأن علموا بالقرار الإداري علما يقينيا، بأن اطلعوا على أسباب القرار وفحواه بصورة تمكنهم من تحديد مركزهم القانوني.... فتكون الدعوى مقدمة ضمن الميعاد القانوني".[1]

وذهبت أحكام أخرى في ظل قانونها الملغى لتؤكد أن العلم اليقيني وسيلة قضائية لم ينص عليها القانون، ألا أنها لا تتعارض مع وسيلتي النشر والتبليغ فتجري ميعاد الطعن بالإلغاء متى كان العلم مؤكداً، وتقديره متروك لقناعة المحكمة، فقضت " الأصل في التبليغ المنصوص عليه في المادة (12/أ) من قانون محكمة العدل العليا أن يكون التبليغ هو بداية مدة الطعن، واستثناء من هذه القاعدة أجاز المشرع اعتماد تاريخ النشر في الجريدة الرسمية بداية لمدة الطعن أو إي طريقة أخرى إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار المشكو منه من ذلك التاريخ، أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة، بيد أن الفقه والقضاء الإداريين استحدثا حالة أخرى لم ترد في المادة المذكورة ولكنها لا تتعارض معها، وهي اعتبار التاريخ الذي علم به ذو الشأن بالقرار المشكو منه علماً يقينياً، بداية لمدة الطعن، والعلم اليقيني الذي يجري ميعاد الطعن، هو العلم الذي لا يمكن أن يتطرق إليه الشك وتقديره متروك لقناعة المحكمة".[2]

---

[1] عدل عليا، رقم 1948/160، الصادر بتاريخ 1986/276، منشورات قسطاس.

[2] عدل عليا، رقم 2004/65، صادر بتاريخ 2004/7/15، منشور على صفحة(19) من العدد(1) من مجلة نقابة المحامين لسنة(2005). يجب الإشارة إلى أن نص المادة 8/ب من قانون القضاء الإداري(تم الإشارة إليه سابقاً) نص صراحة على وسيلة العلم اليقيني بقوله" يعتبر في حكم التبليغ علم الطاعن بالقرار المطعون فيه علماً يقينياً" وهو ما يؤكد على الأخذ به كوسيلة ثالثة مضافة إلى النشر والتبليغ.

وكرست في إحكام أخرى اعتبار العلم اليقيني وسيلة تقوم مقام النشر والتبليغ عندما قضت بأن "يقوم القضاء الإداري الأردني، على اعتبار العلم اليقيني بالقرار المطعون فيه وسيلة تقوم مقام التبليغ والنشر فيما يتعلق ببدء ميعاد الطعن بالإلغاء، وذلك بالنظر إلى أن التبليغ والنشر وسيلتان للعلم بالقرار، فإذا تحقق العلم بغيرهما قام هذا العلم مقامهما..."[1]. وذهبت في حكم آخر لتبين " جرى اجتهاد محكمة العدل العليا على اعتبار العلم اليقيني بالقرار المطعون فيه وسيلة تقوم مقام التبليغ فيما يتعلق ببدء ميعاد الطعن بالإلغاء، وذلك بالنظر إلى أن التبليغ وسيلة للعلم فإذا تحقق العلم بغيرها قام العلم مقامها".[2]

وأوضحت المقصود بالعلم اليقيني بالقول " إن العلم اليقيني بالمعنى الذي استقر عليه الفقه والقضاء الإداريان هو العلم الحقيقي بفحوى القرار وأسبابه..."[3].

ويسري العلم اليقيني باعتباره وسيلة لنفاذ القرارات الإدارية مهما كان نوعها، صريحة أم ضمنية أم سلبية، لاسيما أن النوعين الأخيرين من القرارات الإدارية هما (.. قرارات لا تعلن ولا تنشر، فلا يسري الميعاد في حق الطاعن ما لم يعلم بالقرار علما يقينيا).[4]

وبرز دور فقهاء القانون الإداري بتوضيح المقصود بالعلم اليقيني، فعرفه العميد سليمان الطماوي بأنه "إيصال القرار إلى علم الأفراد بطريقة مؤكدة عن طريق الإدارة."[5] بينما ذهب البعض الآخر إلى أنه علم صاحب المصلحة في الطعن بالإلغاء، علماً يقينياً أي علماً حقيقياً شاملاً لكافة

---

[1] عدل عليا، رقم2005/383، صادرة بتاريخ 2005/11/23، منشورات قسطاس.

[2] عدل عليا، رقم 2006/69، الصادرة بتاريخ 2006/4/12، منشورات مركز عدالة.

[3] عدل عليا، رقم1973/18، الصادر بتاريخ 1973/1/1، منشورات عدالة.

[4] نواف كنعان، القضاء الإداري،مرجع سابق، ص942.

[5] سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص562.

محتويات القرار الفردي وعناصره، وحتى يستطيع صاحب الشأن أن يحدد تمام موقفه من القرار وحتى يمكنه من الطعن فيه.[1]

وعرفه الفقهاء الفرنسيون أمثال (أوبي و دراجو) بصورة غير مباشرة عندما قرّرا بأن "مهلة الطعن يمكن أن تبدأ في السريان متى ثبت بطريقة أو بأخرى، أن صاحب المصلحة قد توافر له العلم بالقرار".[2]

وذهبت بعض الآراء في الأردن إلى أن "العلم اليقيني هو أساس نظرية العلم اليقيني التي ابتدعها القضاء الإداري، ومؤداها أن يعلم صاحب الشأن بمضمون القرار الإداري ومحتوياته علماً حقيقياً يقينياً يقوم مقام النشر والتبليغ ويجب أن يكون العلم يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً وأن يكون شاملا لجميع محتويات القرار"[3].

هذه التعريفات جميعا تدور حول معنى واحد مع اختلاف ألفاظها، حيث تبين أن نظرية العلم اليقيني هي نظرية قضائية ابتدعها القضاء الإداري، ومؤداها إعطاء صاحب الشأن الذي توافر لديه العلم الكافي بمضمون القرار الإداري ومحتوياته، علماً حقيقياً لا ظنياً ولا افتراضياً شاملا لجميع محتويات القرار، حق الطعن على هذا القرار حتى لو لم يبلغ (يعلن) إليه أو ينشر، ولما كانت جميع التعريفات متشابهة، فنحن من جانبنا نختار التعريف الأخير لوضوحه وشموله، فالتعريف الأول ركز على إيصال العلم للأفراد بالقرار عن غير طريق جهة الإدارة، فلم يتطرق

---

[1] سمير صادق، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 13.

[2] محمد فوزي نويجي، نظرية العلم اليقيني بالقرار الإداري وتطبيقاتها في كل من فرنسا ومصر، مجلة الشريعة والقانون، القاهرة، 2006، العدد 30، ص6

[3] خالد الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 201.

التعريف إلى سريان مهلة الطعن في حين أن التعريف الثاني والثالث ركزوا على وصول العلم بالقرار الإداري وأثره على سريان مدة الطعن، بالإضافة إلى أن التعريف الأخير أكثر وضوحا.

وانتقد جانب من الفقه الفرنسي مصطلح نظرية (العلم اليقيني) فهم يعتقدون بأنه مبالغ فيه. فمنهم من يفضل مصطلح (الفكرة) على مصطلح النظرية أمثال MoIiner، ويرى البعض الآخر أمثال Goudement أن نموذج النظرية له خصائص عامة تتجسد من خلال نطاق المجال القانوني المعني ثم البعد الداخلي للهيكل القانوني، و(العلم اليقيني) لا ينطوي على هذه الخصائص؛ فالعلم اليقيني لا يشكل مجموعاً منطقياً من القواعد المنظمة بصورة منهجية؛ وتطبيقها يفتقد إلى الوحدة. فهو يطبق بصورة ضيقة باعتباره استثناء على قواعد تحديد نقطة البدء في سريان مهلة الطعن. من جهة أخرى يعترف جانب من الفقه الفرنسي بوجودها، فعنون البعض أبحاثه ومقالاته بعنوان النظرية عند الحديث عن العلم اليقيني مثل Patrick Fraisseix.[1]

ومن جانبنا نرى أننا لسنا بحاجة لإثبات نظرية العلم اليقيني، ومدى تناسب مصطلح النظرية مع وسيلة العلم اليقيني بقدر ما يهمنا ويعنينا تطبيقها في الأحكام القضائية. بحيث يكفينا تحليل الفقه للعلم اليقيني نفسه ببيان شروطه وآلية تطبيقه في القضاء الإداري، إذ إنه على درجة كافية من الوضوح.

[1] محمد فوزي النويجي، نظرية العلم اليقيني، مرجع سابق، ص7 .

المطلب الثاني: الأساس التاريخي للعلم اليقيني

نتناول في هذا المطلب الجذور القضائية لنظرية العلم اليقيني، وذلك ببيان موقف القضاء الإداري في كل من فرنسا ومجلس الدولة المصري أولا ثم موقف القضاء الإداري الأردني منها ثانياً.

الفرع الأول: القضاء الإداري الفرنسي

لقد مرت نظرية العلم اليقيني بمراحل متعاقبة منذ صنعها من قبل مجلس الدولة الفرنسي فبدأت مرحلة تقنينها وتطبيقها في جميع الحالات متى توافر العلم اليقيني لدى صاحب المصلحة، وفي المرحلة الثانية تشدد المجلس بالأخذ بهذه النظرية بشكل كبير مما أدى بالبعض إلى وصف موقف المجلس بأنه هجر للنظرية.[1]

المرحلة الأولى:

أخذ مجلس الدولة الفرنسي منذ مطلع القرن التاسع عشر بنظرية العلم اليقيني، فجاءت المادة 11 من مرسوم 22 يوليو/تموز 1806 لتنص على أن نقطة البدء في سريان مهلة الطعن بيوم تبليغ القرار:" أن الطعن أمام مجلس الدولة ضد قرار السلطة التي أصدرته لا يمكن قبوله عقب مرور 3 أشهر على اليوم الذي تم خلاله تبليغ هذا القرار". وعلى الرغم من ذلك وفي بعض الحالات، قدر مجلس الدولة أن المهلة يمكن أن تبدأ في السريان في غير وجود التبليغ.[2]

---

[1] ناصر عبد الحليم سلامات، نفاذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص382. وأنظر عبد العزيز الجوهري، هل تختفي نظرية العلم اليقيني من أفق القانون الإداري، مجلة المحاماة، تصدر عن نقابة المحامين في مصر، العددان 3و4، ص64.

[2] محمد فوزي نويجي، نظرية العلم اليقيني، مرجع سابق، ص8.

ففي حكمه الصادر عام 1822 حدد مهلة الطعن بداية من تاريخ تحقق العلم اليقيني، وتتلخص وقائع هذا الحكم في أن السيد Fortier قد كفل السيد Barre حارس أحد المحال، حيث صدر قرار من وزير الحربية بتاريخ 22 ديسمبر/كانون الأول 1820 بإلزام السيد Barre بمبلغ 49000 كمديونية عليه.

فتم تبليغ هذا القرار السيد Barre فقط باعتباره المدين الأصلي، إلا أنه في شهر ابريل/نيسان 1821 تلقي السيد Fortier تبليغاً شخصياً بالقرار الوزاري الصادر بتاريخ 22 ديسمبر/كانون الأول 1820 الذي قدم الطعن ضده أمام مجلس الدولة. فقرر مجلس الدولة أن الطعن مقدم بعد فوات المهلة المقررة، وذلك لأن السيد Fortier توافر لديه العلم اليقيني بصورة جلية واضحة بمضمون القرار الإداري، مما يفيد سريان مهلة الطعن عند علمه بمضمون القرار الصادر في 22 ديسمبر/كانون الأول 1820.[1]

ففي هذا الحكم سلم مجلس الدولة الفرنسي بالعلم اليقيني بالقرار المطعون فيه، ومنه أيضا ولدت نظرية العلم اليقيني، فأذن بتطبيقها، وسلم بحالات العلم اليقيني التي تقوم من غير التبليغ وأضحى العلم اليقيني نقطة البدء في سريان ميعاد الطعن بالقرار الإداري، تقوم مقام النشر أو التبليغ وذلك من تاريخ ثبوت هذا العلم بالقرار.[2]

وبعدها أصبح مجلس الدولة الفرنسي يقبل اعتراف صاحب الشأن بعلمه بالقرار الإداري أو حتى الاستناد إلى أي قرينة يستشف منها هذا العلم كخطاب مرسل من صاحب الشأن إلى الإدارة،

---

[1] محمد فوزي نويجي، نظرية العلم اليقيني، المرجع السابق، ص9.

[2] د.خالد الزبيدي، مرجع سابق، ص151.

فإذا استوثق القاضي من توافر شروط العلم اليقيني قام بتطبيقها فيما يتعلق بسريان ميعاد الطعن من تاريخ ثبوت هذا العلم.[1]

كما أعتبر مجلس الدولة أي سند كتابي حتى ولو كان في شكل إداري أو مجرد خطاب بسيط مكتوب من جانب أحد الأفراد، يلتمس فيه تسليمه مستندات أو إصدار إيصال بالمستندات المسحوبة إن كان هذا عن علم كاف بالقرار، وإن هذا العلم مع غياب التبليغ، بل وكذلك الإخطار يكفي لتحريك مهلة الطعن.[2]

المرحلة الثانية:

في هذه المرحلة استمر المجلس على الأخذ بنظرية العلم اليقيني، إلى أن صدر حكمه في قضية Croix Exauifier الذي قضى بموجبها بأن العلم اليقيني الذي لا يستند إلى النشر أو التبليغ، لا يؤدي إلى بدء سريان ميعاد الطعن، وبذلك اعتبر المجلس أن أساس سريان المهلة هو النشر أو التبليغ فقط متجاهلا الأخذ بهذه النظرية كوسيلة لسريان القرار الإداري في مواجهة الأفراد.[3].

ومن أحكام المجلس التي تظهر تشدده بالأخذ بالعلم اليقيني، أنه قرر في حكم له صدر في 1980/5/9 رفض طلب إلغاء قرار إداري بحجة أنه قدم بعد الميعاد الذي حددت بدايته محكمة الدرجة الأولى على أساس نظرية العلم اليقيني، فقد جاء في أسباب الحكم ".... أن القرار الصادر عن العمدة لم يتم بشأنه أي تبليغ يجعل مدة الطعن تسري، وبفرض أن الطاعن قد علم بهذا القرار، وبذل محاولات لرفع العلامة(stop) التي كانت قد وضعت على مفترق طرق وهي

---

[1] علي يوسف العلوان، نفاذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص55.

[2] محمد فوزي نويجي، نظرية العلم اليقيني، مرجع سابق، ص9.

[3] نقلا عن د.خالد الزبيدي، مرجع سابق، ص151.

موضوع القرار محل الطعن إلا أن ذلك لم يمنع أن الحكم المذكور قد جانبه الصواب عندما رفض الطلب باعتباره مقدما بعد الميعاد..".[1]

ومن أوضح أحكام المجلس في هذه المرحلة التي تظهر غلوه في التشدد بقبول نظرية العلم اليقيني حكمه بأنه إذا كان قد ثبت من وقائع الدعوى أن صاحب الشأن لم يبلغ، وإنما كان قد تسلم نسخة من قرار فصله كما انقطع صرف راتبه الشهري، فإن ذلك كله لا يحل محل التبليغ.[2]

ومع أن المجلس عاد للأخذ بنظرية العلم اليقيني في حكم لاحق صدر بعد عدة أشهر من القرار الذي أشرنا إليه مستندا في ذلك إلى تظلم الطاعن، وبالرغم من صدور أحكام أخرى اعتبرت تنفيذ القرار تنفيذا ماديا أو توقيعها عقد للتطوع في الخدمة في حضور صاحب الشأن، يعد تبليغاً في مواجهته أي بمعنى أنها قرائن تحقق العلم اليقيني، إلا أنه استمر في التضييق من الأخذ بنظرية العلم اليقيني والميل نحو الوسائل الأخرى.[3]

ويلاحظ مدى التشدد من المجلس ورفضه تطبيق العلم اليقيني، واعتبار أن النشر والتبليغ هما الوسيلتين الوحيدتين لبدء سريان مهلة الطعن، وبذلك يكون المجلس قد اعتبر أن العلم شبه الرسمي بالقرار مجريا لميعاد الطعن، الأمر الذي جعل بعض الفقه يقرر بأن العلم اليقيني أصبح نظرية مهجورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، بسبب تضييقه المستمر من نطاق تطبيقها، وقصرها على حالات محددة.[4] كما يرى العميد الطماوي " أنه سيقوم في معظم الحالات على قرائن، وهذه القرائن لن تبلغ في دلالتها مبلغ الإعلان كما أن إضافة واقعة جديدة لبدء سريان ميعاد

---

[1] نقلاً عن عبد الناصر سلامات، نفاذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص382.

[2] عبد الناصر سلامات، نفاذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص383.

[3] د. خالد الزبيدي، مرجع سابق، ص152.

[4] محمد فوزي نويجي، نظرية العلم اليقيني، مرجع سابق، ص13. راجع عبد العزيز الجوهري، هل تختفي نظرية العلم اليقيني من أفق القانون الإداري، مرجع سابق، ص68

الطعن لم ينص عليها القانون وهي العلم اليقيني، مع سياسة المجلس في التخفيف عن الأفراد، وتلمس الأعذار لهم في تأخير بدء سريان المدة على قدر الإمكان، كما يرجع إلى أسباب عملية وهي انتشار وسائل النشر والتبليغ".[1]

وأخيرا انتهى المجلس إلى هجر نظرية العلم اليقيني، وإقرار فكرة العلم شبه الرسمي، وهو العلم الذي لا يتأتى ولا يصح إلا بالتبليغ أو النشر، ويعد العلم بهذا الشكل مجريا لميعاد الطعن. وبهذا أصبح نطاق تطبيق النظرية ضيقاً جداً، لدرجة يمكننا القول أن مجلس الدولة الفرنسي حالياً لم يعد يقر فكرة العلم اليقيني إلا في حالات تكاد تكون محدودة.[2]

ونحن نرى أنه أجدر بالمجلس الدولة الفرنسي الإبقاء على وسيلة العلم اليقيني، باعتباره هو الذي أنشاها وبلور أحكامها، فهي تعد وسيلة مهمة ليس فقط للأفراد وحسب وبل للإدارة أيضاً. وبإقراره للعلم شبه الرسمي سوف يترك مجالاً رحباً للإدارة لتنال من حقوق الأفراد.

الفرع الثاني: القضاء الإداري المصري

يختلف موقف القضاء الإداري المصري عن موقف مجلس الدولة الفرنسي فيما يتعلق بنظرية العلم اليقيني، فمنذ ظهور النظرية، وحتى الآن نجد أن القضاء الإداري المصري ما زال يأخذ بها ويطبقها بصورة شاملة، دون أن يأخذ موقف محدداً منها، كما فعل نظيره الفرنسي، غير أنه قيدها بشروط تضمن الاحتفاظ بمصالح الأفراد، بحيث لا يسري القرار في مواجهتهم إلا وهم يعلمون به على سبيل اليقين، كما لو كان تم تبليغه إليهم. ويستوجب مجلس الدولة المصري أن يكون هذا العلم حقيقيا بمؤدى القرار ومحتوياته لا ظنياً ولا افتراضياً.[3]

---

[1] سليمان الطماوي، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1967، ص630وما بعدها.

[2] عبد العزيز الجوهري، مرجع سابق، ص68.

[3] سليمان الطماوي، القضاء الإداري، المرجع سابق، ص579.

وقد حددت المحكمة الإدارية العليا نطاق تطبيق نظرية العلم اليقيني، حيث قررت " ميعاد الستين يوماً المحددة لإقامة دعوى الإلغاء، يبدأ من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن.... الإعلان والنشر ما هما إلا قرينتان على وصول القرار المطعون فيه إلى علم صاحب الشأن– هذا العلم يمكن أن يثبت بدونهما إن قام دليل قاطع على علم صاحب الشأن بالقرار على نحو يؤكد علمه اليقيني بمضمونه، بما يمكنه من تحديد مركزه القانوني المترتب عليه والإحاطة بعناصره، فعندئذ يبدأ ميعاد الطعن من تاريخ ثبوت هذا العلم دون الحاجة إلى نشر القرار أو إعلانه طالما تحقق العلم المستهدف من هذين الإجراءين على وجه اليقين".[1]

وقد أبرزت الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا شروط العلم اليقيني، حيث أوجبت في أحد أحكامها أن يكون العلم ".. يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً ثابتاً من تاريخ معلوم يمكن حساب ميعاد الطعن منه، ويكون شاملا لجميع العناصر التي يمكن لصاحب الشأن على أساسها أن يتبين مركزه القانوني بالنسبة لهذا القرار، ويستطيع أن يحدد وعلى مقتضى ذلك طريقة الطعن عليه".[2]

ومن خلال أحكام القضاء الإداري المصري يتضح بأنه تبنى نظرية العلم اليقيني منذ نشأته، وقد أقر في أحكامه أن هذا العلم يثبت من أي واقعة أو قرينة تفيد حصوله، دون التقيد بوسيلة إثبات معينة، ويقع عبء إثبات حصول العلم اليقيني على عاتق الإدارة باعتبارها صاحبة

---

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1482 لسنة 38ق، الصادر بتاريخ 1996/4/23. شريف الطباخ، أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية منذ نشأتها حتى إعلانها، مرجع سابق، ص191.

[2] المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 3720 لسنة39ق، الصادر بتاريخ 1994/12/30. شريف الطباخ، المرجع السابق، ص193.

المصلحة.[1] والأمر في كل الأحوال مرجعية إلى تقدير القاضي نفسه في ضوء ظروف وملابسات الحال والوقائع المعروضة لنظره.[2] والمتتبع لأحكام مجلس الدولة يجد تشدده البالغ اتجاه قرينة العلم اليقيني، فرفضت محكمة القضاء الإداري أن تأخذ بهذه الطريقة إذا قام أي شك حول علم الطاعن بفحوى القرار الإداري، مهما كان احتمال علمه قويا، ومن ذلك كون الطاعن موظفا يعمل بذات المكتب الذي يعمل به زميله المرقى -والذي يطعن في ترقيته- وكون قرار الترقية قد نشر بإحدى الصحف، لا يؤدي إلى العلم اليقيني لأنه لا يعدو أن يكون ظنا بعلمه أو افتراضا له. إذ من الجائز ألا يكون المدعي قد أطلع على الصحف أو أن القرار قد أخفى عنه، بحيث لا يمكن القطع على وجه اليقين بأنه علم به علما حقيقياً في تاريخ معين يصح اعتباره بدءاً لسريان ميعاد الطعن.[3]

الفرع الثالث: القضاء الإداري الأردني

حَذت محكمة العدل العليا حذو مجلس الدولة المصري، فأخذت بنظرية العلم اليقيني، التي نجد لها مجالا رحبا في قضاءها، وذلك لكثرة تطبيقها في أحكامها، ومنها حكمها الذي جاء فيه أن القضاء الإداري الأردني يقوم على اعتبار العلم اليقيني بالقرار المطعون فيه وسيلة تقوم مقام النشر والتبليغ فيما يتعلق ببدء سريان ميعاد الطعن بالإلغاء وذلك بالنظر إلى أن التبليغ والنشر وسيلتان للعلم بالقرار فإذا تحقق العلم بغيرهما قام هذا العلم مقامهما.[4]

---

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 2231 لسنة32ق، الصادر بتاريخ 1987/2/17. شريف الطباخ، المرجع السابق، ص196. راجع عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص227.

[2] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 588 للسنة7ق، جلسة 1962/12/18 شريف الطباخ، المرجع السابق، ص188.

[3] سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص581.

[4] عدل عليا، رقم 2005/383، الصادرة بتاريخ 2005/11/23، منشورات قسطاس.

ويكاد لا يخلو أي حكم يتعرض لموضوع سريان ميعاد الطعن في القرارات الإدارية إلا ويؤكد أن العلم اليقيني يقوم مقام التبليغ[1]، سواء كان التبليغ تحريرياً أم شفهياً، ومن أحكامها القديمة في هذا الصدد حكمها الذي بينت فيه أن العلم اليقيني يسد مسد التبليغ التحريري وذلك بالقول ".. إن تبليغ القرارات الإدارية قد يكون تحريراً، كما يصلح أن يكون شفاهة، وإن العلم بالقرار علما يقينيا يقوم مقام التبليغ التحريري"[2]

واعتبرت الإبلاغ الشفوي بمضمون وفحوى القرار الإداري يقوم مقام العلم ويعد هذا العلم علما يقينيا فقضت "....إذا قررت الإدارة هدم بناء، وتلا صاحب الملك على المستأجر فحوى قرار الهدم المطعون به، يكون المستأجر قد علم بفحوى هذا القرار علما يقينياً يقوم مقام تبليغه إليه وتبدأ به مدة طعن المستأجر بقرار الهدم".[3]

وذهبت في حكم لاحق أن" القضاء قد استقر على أن العلم اليقيني يقوم مقام التبليغ الشخصي"[4]، وفي أحكام أخرى بينت المحكمة شروط تطبيق نظرية العلم اليقيني، حتى تقوم مقام التبليغ،[5] بأن يكون العلم " حقيقيا لا ظنيا ولا افتراضيا..".[6] وقد ركزت في أحكامها على أن العلم اليقيني بالقرار الإداري ينصب على فحواه وأسبابه[7]، أي العلم بكل جوانب القرار الإداري وأسبابه.

---

[1] انظر عدل عليا، قرار رقم 2009/292، الصادر بتاريخ في 2009/7/30. وقرارها رقم1999/529، الصادر بتاريخ 2000/4/19. وأيضا قرارها رقم 1999/278، الصادر بتاريخ 1999/10/25، منشورات قسطاس.

[2] عدل عليا، رقم1957/3، الصادر بتاريخ 1957/4/4، منشورات قسطاس.

[3] عدل عليا، رقم1966/61، الصادر بتاريخ1966/1/1، منشور على الصفحة(1067) من العدد (8) من مجلة نقابة المحامين لسنة 1980

[4] عدل عليا، رقم85/158، الصادر بتاريخ1986/4/10، منشورات قسطاس.

[5] وهذا ما سنتناوله في التفصيل بالمبحث الثاني من هذا الفصل.

[6] عدل عليا، رقم 1984/160، الصادر بتاريخ 1986/6/27، منشورات قسطاس.

[7] عدل عليا، رقم 84/160، مجلة نقابة المحامين، العددين 5-6، لعام 1984، ص849.

ويثبت العلم اليقيني في قضاء المحكمة من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله دون التقيد في ذلك بوسيلة إثبات معينة، وللقضاء الإداري في إعمال رقابته القانونية التحقق من قيام أو عدم قيام هذه القرينة.[1]

المطلب الثالث: موقف الفقه من نظرية العلم اليقيني

من خلال استعراض موقف القضاء الإداري الفرنسي والمصري من نظرية العلم اليقيني، وكذلك موقف محكمة العدل العليا، وجدنا أن كلاً من القضاء الإداري المصري والأردني قد أصرا على التمسك بنظرية العلم اليقيني، مع تقييدها بشروط تضمن حماية حقوق الأفراد بحيث لا يسري القرار الإداري في مواجهتهم إلا وهم يعلمون به علما يقينيا، كما لو تم تبليغه إليهم أو تم نشره في الجريدة الرسمية، وذلك عن طريق الشروط التي وضعها مجلس الدولة المصري واستقر عليها قضاء محكمة العدل العليا، والتي تتطلب علم ذوي الشأن بفحوى ومضمون القرار الإداري وأسبابه علماً شاملاً لجميع محتوياته لدرجة تسمح له بتحديد موقفه إزائه.

وفي نفس الوقت لاحظنا موقف مجلس الدولة الفرنسي الذي لم يثبت على مسلك واحد في أحكامه، فتارة نجده يأخذ بها، وتارة أخرى يعلن التخلي عنها، وتارة يضيق منها إلى أبعد الحدود.

واختلاف المواقف دعا الفقه إلى طرح تساؤل مفاده هل أن من الأفضل الإبقاء على نظرية العلم اليقيني أم هجرها وتركها؟

فبين الإبقاء والهجر دارت مجالات فقهية كبيرة بين مؤيدين ومعارضين للنظرية، لذلك سوف نطرح الآراء المنادية بهجرها، ثم الآراء المؤيدة لإبقائها، ثم نبين رأينا الخاص.

---

[1] وهذا الموضوع سيكون محور دراستنا بالفصل الثاني من الرسالة.

الفرع الأول: الآراء المعارضة لنظرية العلم اليقيني

وجه جانب من الفقه نقدهم اللاذع لهذه النظرية وهاجموها بشدة، وطالب بعضهم بإتباع مسلك مجلس الدولة الفرنسي بالتخلي عن الأخذ بهذه النظرية؛ وترجع الانتقادات التي وجهوها إلى نظرية العلم اليقيني فيما يأتي[1]:

1- أن من واجب الإدارة شهر قراراتها الصادرة عنها؛ وذلك عن طريق وسيلتي النشر والتبليغ. خصوصا بعد انتشارهما على نطاق واسع، الأمر الذي يترتب عليه التضييق من تطبيق نظرية العلم اليقيني، وحصرها في أضيق الحدود.

ورد على هذا الانتقاد:

- إن وسيلتي النشر والتبليغ، تستهدفان أعلام الجمهور وذوي الشأن بالقرار الصادر عن الإدارة، فهذه وسائل للعلم بالقرار الإداري، وليس للعلم بحد ذاته. فهي مجرد إجراءات شكلية تاليه على صدور القرار الإداري فلا تؤثر في ذات القرار ومضمونه، ولا تمس صحته.[2]

- ومن ناحية أخرى، أن قرينة العلم المستفادة من النشر والتبليغ قابلة لإثبات عكسها فليس هناك ما يمنع ثبوت العلم بدونها ما دام يؤدي نفس الغرض بالنسبة لصاحب الشأن، وهو علمه التام بالقرار الإداري بجميع عناصره ومحتوياته؛ بحيث يتمكن من تحديد موقفه إزاءه.[3] وبذلك يتحقق

---

[1] حول هذه الانتقادات راجع على سبيل المثال د. محمد عبد العال السناري: نفاذ القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص124وما بعدها. د. محمد عبد المجيد البيدق، نفاذ القرارات الإدارية وسريانها بحق الأفراد، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 2002،ص141.و د. محمد فوزي النويجي، نظرية العلم اليقيني، مرجع سابق، ص56 وما بعدها. ود. خالد الزبيدي، مرجع سابق، ص152. وعلي يوسف العلوان، نفاذ القرارات الإدارية وسريانها بحق الأفراد، مرجع سابق، ص63 وما بعدها.

[2] د. محمد فوزي النويجي، نظرية العلم اليقيني، مرجع سابق، ص56.

[3] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1482 لسنة 38ق، جلسة 1996/4/23، شريف طباخ، أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية،، مرجع سابق،ص190.

مفاد نظرية العلم اليقيني في حساب ميعاد رفع دعوى الإلغاء فيقوم العلم بالقرار المطعون فيه مقام النشر والتبليغ، لأن الأول هو الغاية من الثاني، والثاني هو وسيلة الأول.[1]

- وهناك حالات يحدث فيها بالفعل نشر القرار الإداري أو تبليغه للأفراد، فيحتج به عليهم بمجرد نشره أو تبليغه، رغم عدم تحقق علم الأفراد بالقرار عن طريق هذه الوسائل هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى قد لا يستطيع صاحب الشأن إثبات عدم علمه، بالتالي نفي قرينة العلم بالقرار الإداري، وهذا ما يحدث عمله في معظم الأحوال التي يتم فيها تبليغه بالقرار عن طريق البريد، فقد يتراخى الموظف عن إرسال الخطابات إلى ذوي الشأن أو قد يهمل في ذلك، ثم يقوم بالتوقيع في دفتر تسليم الخطابات، وكأنه قد أرسلها فعلاً، وبذلك يعجز صاحب الشأن عن إثبات عدم إبلاغه، ومع ذلك فالإدارة تُعتبر أن القرار بلغ إليه، وبذلك تنتفي الغاية المتوخاة من التبليغ وهو توافر العلم اليقيني بالقرار الإداري، أما في حالة العلم اليقيني والذي يقوم مقام النشر والتبليغ، فإن القضاء اشترط فيه أن يكون يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً، وبهذا يتوافر العلم الحقيقي لدى صاحب الشأن بالقرار.[2]

2- إن جوهر نظرية العلم اليقيني يقوم على علم صاحب الشأن بالقرار علما يقينيا يقوم مقام النشر والتبليغ، وهذا من شأنه أهدار حقوق الأفراد وتعريض مصالحهم للخطر.

وذلك لأن العلم بالقرار يتأتى بوسائل الفرد الخاصة وباجتهاده الذاتي، وهذا العلم في الغالب الأعم من الحالات لا يتم عن طريق الاطلاع على القرار ذاته، بمعرفة مضمونه ومحتواه وعناصره، وإنما يكون عند اتخاذ الإجراءات التمهيدية للقرار أو بعد إصدار القرار نفسه، فيتسرب خبر إصداره إلى صاحب الشأن، بالتالي إن هذا العلم الذي يتأتى من هذه الحالات كثيراً مالا يصدق عليه

[1] سمير صادق، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص138.

[2] علي يوسف العلوان، نفاذ القرارات الإدارية وسريانها بحق الأفراد، مرجع سابق، ص63.

وصف العلم اليقيني، وإنما يصدق عليه وصف(العلم الظني) أو (الافتراضي) كما لا يصدق عليه وصف العلم الكافي وإنما العلم القاصر.[1]

ويمكن الرد على هذا الكلام بما استقر عليه القاضي الإداري من فرض رقابته على توافر شروط العلم اليقيني ومدى كفايتها، فهناك حالات كثيرة رفض فيها القضاء الأخذ بالعلم الظني الذي يقوم على الافتراض أو الظن أو التخمين، الأمر الذي يوفر الحماية المطلوبة للأفراد.[2]

3- إن هذه النظرية لا تطبق إلا عند تخلف النشر أو التبليغ، وهنا يتحمل الفرد تبعات تقصير الإدارة وإهمالها وتراخيها عن القيام بواحد من أهم واجباتها. إذ ينبغي عليه أن يجتهد في معرفة القرار الذي يمسه، ومعرفة مضمونه.[3]

ويمكن الرد على هذا الانتقاد بأن القضاء الإداري لا يعتبر الإدارة مقصرة أو مهملة في جميع تلك الحالات، فهو يراعي في شهر القرار الإداري عدة مبادئ من أهمها إمكانيات الإدارة وظروفها، وتحقيق مصلحة الأفراد والظروف والملابسات المحيطة بالواقعة والعمل القانوني المطلوب شهره وصفة المطلوب إعلامهم بالقرار، وبذلك إذا علم الفرد بالقرار فهو لا يتحمل تبعات إهمال الإدارة.[4]

4- من الصعب على الإدارة إثبات التاريخ الذي يتم فيه علم صاحب الشأن علما يقينياً بالقرار الإداري الصادر بشأنه، ويترتب على ذلك أن يبقى ميعاد الطعن مفتوحاً مما يؤدي إلى عدم

---

[1] راجع عبد العزيز الجوهري، مرجع سابق، ص71.

[2] د.محمد فوزي نويجي، نظرية العلم اليقيني، مرجع سابق، ص.58

[3] د.خالد الزبيدي، مرجع سابق، ص152.

[4] ناصر عبد الحليم سلامات، نفاذ القرار الإداري، مرجع سابق،ص407+408.

استقرار الأوامر الإدارية، والمراكز القانونية، في الوقت الذي يسهل فيه على الإدارة إثبات تاريخ النشر والتبليغ.[1]

ويجاب على ذلك: بأن مجلس الدولة المصري ومحكمة العدل العليا لا يسرفو بالأخذ بنظرية العلم اليقيني؛ إذ جعل للقاضي الإداري الحق في التحقق من قيام أو عدم قيام القرينة أو الواقعة التي تدل على علم صاحب الشأن بالقرار الإداري، وتقدير الأثر الذي يمكن ترتيبه عليها من حيث كفاية العلم أو قصوره، وذلك حسب ما تستبينه المحكمة من أوراق الدعوى، وظروف الحال.[2]

كما لا يجب أن يفوتنا بأن هذا العلم لابد أن يكون ثابتا بتاريخ معين؛ لكي يبدأ سريان ميعاد الطعن منه، وقد استنبط القضاء الإداري العلم اليقيني ووسائل إثباته في حق صاحب الشأن، الأمر الذي يجعل إثبات هذا التاريخ ليس من الأمور الصعبة التي يتصورها البعض.[3]

فقد طبق القضاء الإداري في كل من مصر والأردن النظرية في حالة تنفيذ القرار الإداري، وحالة الإقرار الصريح من صاحب الشأن، فقيام الإدارة بتنفيذ قراراتها في مواجهة الأفراد، وهي حالة لا تدع مجالاً للشك بعدم علمه بالقرار، وحالة الإقرار الصريح، كأن يرسل صاحب الشأن كتاباً للجهة الإدارية يبين علمه اليقيني الشامل بجميع عناصر القرار ومركزه القانوني أو التظلم من ذلك، فهذا بلا شك يدل على علمه اليقيني.[4]

ومن تاريخ التنفيذ الفعلي أو العلم اليقيني يبدأ ميعاد الطعن في القرار، ولا صعوبة في إثبات هذا التاريخ، وفي حالة تظلم صاحب الشأن من القرار يتم إثبات العلم بالقرار من تاريخ تقديم تظلمه

---

[1] علي يوسف العلوان، نفاذ القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص63

[2] عدل عليا، رقم 57/3، بتاريخ 1957/4/4، منشورات عدالة. وانظر سمير صادق، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 139.

[3] محمد فوزي نويجي، نظرية العلم اليقيني، مرجع سابق، ص56

[4] مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، عالم الكتاب، ط2، 1978، ص229

أو من تاريخ رد الإدارة سواء كان رداً صريحا أم ضمنياً، وهذا ما يؤدي في النهاية إلى استقرار المراكز القانونية وغلق باب الطعن في القرار.[1]

وبناءً على ذلك قضت محكمة العدل العليا" إذا قدم المستدعي استدعاء ورد فيه أنه علم بصدور القرار المتضمن اعتباره فاقداً لوظيفته، وطالب الإدارة بحقوقه استناداً للوقائع التي ذكرها قرار فصله من الوظيفة، فإن ذلك يفيد بأن المستدعي قد علم علماً يقينياً بمضمون القرار وأسبابه من تاريخ تقديم الاستدعاء".[2]

5- إن نظرية العلم اليقيني شيدت على أساس القرائن، وإن العلم اليقيني يستبعد العلم عن طريق النشر أو التبليغ، ويمتد إلى الوقائع أو القرائن التي يستشف منها القاضي الإداري بموجب سلطته التقديرية، إن صاحب الشأن في القرار قد علم به أو لم يعلم، وهذا هو مكمن الخطر في النظرية.[3]

إلا أن هذا الكلام مردود عليه بأن قرينة العلم المستفادة من النشر والتبليغ يمكن إثبات عكسها، بالتالي ليس هناك ما يمنع من ثبوت العلم بغيرها، وخصوصا إذا كان علما يقينيا حقيقياً شاملاً لجميع محتويات القرار الإداري، وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا المصرية في العديد من أحكامها.[4] ومنها حكمها الصادر في (2000/5/19) الذي جاء فيه:"... لكي يرقى العلم إلى مرتبة النشر ينبغي أن يحقق الغاية منه بأن يكون علماً يقينياً لا ظنياً ولا افتراضيا وأن يكون شاملاً لجميع محتويات القرار جامعاً لكل العناصر التي يستطيع على هداها أن يتبين طريق

---

[1] علي يوسف العلوان، نفاذ القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص63.

[2] عدل عليا، رقم 69/49، مجلة نقابة المحامين، العدد12/10 للسنة17، ص888. راجع أحمد عودة الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن،ط1، مطابع الدستور التجارية، 1989،ص281.

[3] سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص591. وأنظر عبد العزيز الجوهري، مرجع سابق، ص72.

[4] سمير صادق، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص138-139.

الطعن فيه- ميعاد الخمسة عشر يوماً يجري من التاريخ الذي يثبت فيه علم صاحب الشأن بالقرار محل الطعن علمًا يقينيًا دونَ الحاجةِ إلى نشر القرار إذ لا شأن للقرائن متى ثبت من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله وتدل على قيامه دون التقييد بوسيلة إثبات معينة وتقدير ذلك أمر تستقل به المحكمة وفقاً لما تستبينه من ظروف الدعوى وملابساتها".[1]

وهذا بالإضافة إلى أنه لا يوجد فرق بين النشر والتبليغ، والعلم اليقيني من حيث بناء كل منهما على أساس القرينة، إذ أن النشر والتبليغ ما هما إلا قرينة على العلم بالقرار كما أن العلم اليقيني أيضاً قرينة على العلم بالقرار، والأمر لا يختلف في الحالتين، فليس النشر أو التبليغ هو العلم بحد ذاته.[2]

إن في عدم الأخذ بنظرية العلم اليقيني توفيراً للوقت الذي يستغرقه القضاء الإداري في بحث قيام العلم اليقيني في حق المدعي أو عدم قيامه، ومن ثم قبول الدعوى شكلاً أو عدم قبولها، وهذا من شأنه أن يساعد القضاء الإداري على تخفيف حدة بطء العدالة الإدارية، وهذا الكلام مردود عليه لأن ذلك يؤدي إلى تضييع الحقوق، وتفويت الفرص على أصحابها تذرعاً بأن ذلك يستغرق وقت القاضي الإداري في بحث قيام العلم اليقيني في حق المدعي، أو عدم قيام العلم اليقيني في حق صاحب الشأن؛ إذ ستفنى في ظل هذا الكلام الغاية الأساسية من تنصيب القاضي في اختصاصه، وهو إيصال الحقوق إلى أصحابها بعد البحث، والتحري عن

---

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 2223 لسنة 43ق، جلسة 2000/5/19. شريف الطباخ، أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية منذ نشأتها إلى الآن، مرجع سابق، ص190.

[2] د.خالد الزبيدي، مرجع سابق، ص152.

الحقيقة بعد حسم الوقائع المتعلقة بها، والتأكد من تحققها وهذا يستغرق وقتا طويلاً، هذا من جانب.[1]

ومن جانب أخر فإن هناك حالات تكون واضحة أمام القاضي في ثبوت العلم اليقيني في حق صاحب الشأن، ولو أخذنا بهذا الرأي لضاع الحق على صاحبه كما لو طعن أحد الأفراد في قرار قامت الإدارة بتنفيذه في مواجهته أو التظلم منه دون أن ينشر هذا القرار أو يبلغ.[2]

7- أن من الأفضل عدم الأخذ بنظرية العلم اليقيني لحماية حقوق الأفراد من عسف الإدارة؛ إذ قد تبدأ الإدارة في تنفيذ قراراتها قبل تبليغ الأفراد بها متذرعة في ذلك بأنهم يعلمون بها علماً يقينياً على خلاف الحقيقة، وهذا من شأنه أن يضر بمصالح الأفراد.[3]

إلا أن هذه الحجة يمكن ردها بالقول أن القرار الإداري لا يمس الأفراد قبل أن يعلموا به؛ إذا كان صحيحاً بمجرد استكمال عناصر تكوينه إلا أن هناك فترة قبل نشر القرار يمكن للإدارة خلالها أن تنفذه لكن بشرط ألا يترتب أثره في مواجهة الأفراد إلا بعد أن يعلموا به علما يقينيا يعتد به. [4]

الفرع الثاني: الآراء المؤيدة للنظرية

برغم من الانتقادات التي وجهت إلى نظرية العلم اليقيني، إلا أن هناك من أيد النظرية لما تنطوي عليه من مزايا، وأبرزها ما يلي:

---

[1] د. خالد الزبيدي، المرجع السابق، ص153.

[2] محمد فوزي نويجي، نظرية العلم اليقيني، مرجع سابق، ص57.

[3] محمد وليد العبادي، القضاء الإداري، ج2، الوراق للطباعة والنشر، 2008 ، ص373.

[4] محمد فوزي نويجي، نظرية العلم اليقيني، مرجع سابق،57.

1- إن نظرية العلم اليقيني تضمن حقوق الأفراد، إذ تعمل على استقرار المراكز والأوضاع القانونية وثباتها، وعدم بقائها مهددة فترة طويلة من الزمن، فأعمال هذه النظرية يقتضي تحديد تاريخ معين لسريان ميعاد مدة الطعن بالإلغاء، ينقضي هذا الحق بانقضائها.

وتتضح أهميتها بشكل خاص عندما تتراخى الإدارة أو تهمل في نشر أو تبليغ قراراتها عمداً أو إهمالا. وفي حالة بعض القرارات الإدارية التي لا تنشر ولا تبلغ لأصحاب الشأن كالقرارات الضمنية والسلبية.[1]

2- إن فكرة العلم اليقيني لا تطبق على الأفراد فحسب، بل على الإدارة أيضاً. وهو ما سلكه مجلس الدولة الفرنسي، الذي طبقها ضمن حدود ضيقة جداً تقتضيها المصلحة العامة. فبالنسبة للإدارة العامة استقر قضاء المجلس على أن مدة الطعن بالإلغاء في القرار الإداري تبدأ من يوم صدور القرار عنها، وأجاز إثبات هذه الواقعة بطرق الإثبات كافة، بالتالي يقع على عاتق الإدارة أن تثبت قيام علم الأفراد بالقرار الإداري، في حين لا يطلب من الأفراد إثبات علم الإدارة نفسها بصدور القرار الإداري. وتطبيق ذلك يظهر في المجالس الإدارية التي خولت قانوناً الاختصاص بإصدار قرارات إدارية كالمجالس البلدية ومجالس المحافظات، فقد عد مجلس الدولة أعضاءها على علم أكيد بالقرارات الصادرة عن مجالسهم، وعلى إلمامهم بمضامينها في حكم إسهامهم في مناقشتها وإقرارها، وذلك من تاريخ الجلسة التي تم دعوتهم لحضورها أو التي شاركوا فيها فعلا. ولهذا فإن مدة الطعن في هذه القرارات بالإلغاء تسري بالنسبة إليهم من يوم صدور القرار.[2]

---

[1] د. خالد الزبيدي، مرجع سابق، ص153.

[2] المرجع السابق، ص153.

3- هناك حالات لا يمكن معها إغفال الأخذ بنظرية العلم اليقيني كحالة التظلم السابق، التي أخذ بها القضاء الجزائري واعتبرها شرط شكلي لقبول دعوى الإلغاء في الجمهورية الجزائرية بعكس الحال في مصر؛ إذ إنه شرط يلتزم به فئة الموظفين فقط.[1]

وقد قضى المجلس الأعلى للقضاء في الجزائر في الغرفة الإدارية بأن التظلم السابق يعتبر قرينة على علم صاحب الشأن بالقرار الذي لم تبلغ به الإدارة، وهذا العلم يعتبر يقينياً من تاريخ التظلم، وعلى ذلك، فإن حساب ميعاد الطعن لا يبدأ إلا من تاريخ رد الإدارة سواء كان هذا الرد صريحاً أم ضمنياً؛ إذ إن الأخذ بمثل هذا الشرط يغني القاضي عن البحث عن شروط تطبيق هذه النظرية.[2]

ففي حالة نشر القرار أو عدم نشره أو تبليغه، فليس على القاضي إلا أن يطمئن على توافر هذا الشرط الشكلي الذي يتمثل في التظلم، وإذا ما تم نشر القرار أو تبليغه، فإن العبرة بتاريخ النشر أو التبليغ إذا كان السابق على تاريخ التظلم، أما إذا تراخت الإدارة وعلم صاحب الشأن بالقرار علما يقينياً، فإن العبرة تكون بتاريخ التظلم كنقطة بدء سريان ميعاد دعوى الإلغاء.[3]

بعد الرد على الانتقادات التي وجهت إلى نظرية العلم اليقيني، وبيان الآراء المؤيدة للأخذ بها يمكن القول بأن من الأفضل الإبقاء على الأخذ بالعلم اليقيني كوسيلة لسريان القرار الإداري في مواجهة الأفراد بجوار النشر أو التبليغ خصوصا في الحالات التي تغفل فيها الإدارة عن النشر أو التبليغ عن غير قصد، أيضاً في الحالات التي يثبت فيها علم صاحب الشأن بالقرار كحالة التنفيذ أو التظلم منه، والتي يتأكد فيها تماماً علم صاحب الشأن بالقرار علماً يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً، وغير ذلك من الحالات التي يخشى منها ضياع حقوق الأفراد في مواجهة الإدارة.

---

[1] عبد العزيز الجوهري، مرجع سابق، 70.

[2] راجع محمد فوزي النويجي، نظرية العلم اليقيني، مرجع سابق،ص 57.

[3] د. عبد العزيز الجوهري، المرجع السابق، ص70و71.

المبحث الثاني

شروط نظرية العلم اليقيني

بعد أن قمنا بتعريف نظرية العلم اليقيني، موقف القضاء الإداري منها، واختلاف آراء الفقه الإداري بخصوصها. خلصنا إلى أن نظرية العلم اليقيني هي نظرية ذات أصل قضائي، يرجع الفضل الأول في ظهورها إلى قضاء مجلس الدولة الفرنسي، ثم أخذ بها كل من القضاء الإداري في مصر والأردن.

بالتالي عني القضاء الإداري بوضع الضوابط والشروط التي تضمن الأخذ بهذه النظرية بشكل يحفظ المصلحة العامة أولا بأن لا يبقى ميعاد الطعن مفتوحا إلى مالا نهاية، ثم الحفاظ على مصلحة الأفراد من تعسف الإدارة.

لذلك وبالرجوع إلى قضاء مجلس الدولة في فرنسا ومصر، والقضاء الإداري في الأردن نستخلص شروط تطبيقها.

وسنبحث هذه الشروط تفصيلاً في:

المطلب الأول: أن يكون العلم يقينياً

المطلب الثاني: أن يكون العلم شاملاً

المطلب الثالث: أن يكون العلم ثابتاً في تاريخ معلوم يمكن حساب الميعاد منه.

المطلب الأول: أن يكون العلم يقينياً

هذا الشرط من الشروط المهمة التي وضعها القضاء الإداري لتطبيق نظرية العلم اليقيني، فإذا كان المشرع نص على طريقتي(النشر والتبليغ) كوسيلة لشهر القرار الإداري، فإن ذلك يدل على أن المشرع يفترض في صاحب الشأن أنه علم بالقرار، إما بنشره في القرارات التنظيمية أو بتبليغه في القرارات الفردية، ومن ثم يجري ميعاد الطعن من تاريخ النشر والتبليغ، وبذلك يتضح حرص المشرع على علم صاحب الشأن بالقرار الصادر.[1]

وإذا كان القضاء أضاف نظرية العلم اليقيني إلى هاتين الوسيلتين، فإنه يؤكد دائماً في أحكامه على أن يكون علم صاحب الشأن علما حقيقياً مؤكداً ليس فقط بوجود القرار بل بمضمونه، وكافة عناصره، ومحتوياته معرفة تامة، وبأسبابه إن كانت له أسباب معلنة، فيحقق بذلك الغاية من النشر والتبليغ، وهي إعلام صاحب الشأن بمضمون القرار ومحتواه، ليصبح كل من النشر والتبليغ مجرد إجراءً شكلياً مجرداً من غايته.[2]

ولما كان هذا العلم على خلاف الأصل. وهو النشر والتبليغ، فمن المتعين الاستيثاق من حصوله، فلا يؤخذ فيه بالافتراض أو الظن، ومتى توافر للعلم اليقيني هذه المواصفات قام مقام النشر والتبليغ في احتساب ميعاد الطعن بالإلغاء.

---

[1] سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص578وما بعدها.

[2] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم1010و1134لسنة34ق، جلسة 1992/4/11. شريف الطباخ، أحكام المحكمة الإدارية، مرجع سابق، ص194.

ومن هنا يتضح مضمون هذا الشرط وهو وجوب ثبوت علم صاحب الشأن بالقرار الإداري بشكل قاطع غير مبني على الشك أو الظن أو الافتراض أو الاحتمال القائم على عبارات مجملة خالية من أي بيان، أي علما حقيقيا يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً.[1]

وعلى ذلك استقرت أحكام القضاء الإداري المصري والأردني، عندما أيدت وجوب توافر هذا الشرط لبدء سريان ميعاد الطعن بالإلغاء، حتى لا يكاد حكما يخلو من إيراده في مضمونه، فقضت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن " ميعاد الستين يوماً المحددة لإقامة دعوى الإلغاء- يبدأ من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن به....الإعلان والنشر ما هما إلا قرينتان على وصول القرار المطعون فيه إلى علم صاحب الشأن- هذا العلم يمكن أن يثبت بدونهما إن قام دليل قاطع على علم صاحب الشأن بالقرار على نحو يؤكد علمه اليقيني بمضمونه بما يمكنه من تحديد مركزه القانوني المترتب عليه والإحاطة بعناصره فعندئذ يبدأ ميعاد الطعن... دون الحاجة إلى النشر أو الإعلان طالما تحقق العلم المستهدف من هذين الإجراءين على وجه اليقين"[2]، وقضت في حكم أخر" لثبوت العلم اليقيني بالقرار الإداري عدة شروط من بينها أن يكون العلم حقيقيا بمؤدى القرار ومحتوياته لا ظنيا ولا افتراضيا... -وإذا تخلف هذا الشرط- الدفع بعدم

---

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1207، لسنة 33ق، جلسة 1993/11/13. شريف الطباخ، أحكام المحكمة الإدارية، مرجع سابق، ص191. وجاء في حكم أخر" أن العلم اليقيني بالقرار الإداري هو العلم الحقيقي المؤكد ليس فقط بوجود القرار بل بمضمونه وكافة عناصره ومحتوياته وأسبابه إن كانت له أسباب معلنة-لا يؤخذ في العلم بالافتراض أو الظن-كما لا يحمل تنفيذ القرار على أنه قرينة على تحقق هذا العلم". طعن رقم2785و2888، لسنة32ق، جلسة1987/6/27. وأيد ذلك رأي د. عبد العزيز الجوهري" أن العلم بالقرار لا يصبح علماً يقينياً إلا إذا ظهر أمام القاضي ما يؤيد هذا اليقين، أما إذا لم يظهر الدليل أو تقع الواقعة أو توجد قرينة فإن هذا العلم لا يعتبر علماً يقينياً وإنما يعتبر علماً ظنياً أو افتراضياً". عبد العزيز الجوهري، مرجع سابق، ص63.

[2] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1482، لسنة38ق، جلسة 1996/4/23. شريف الطباخ، المرجع السابق، ص191.

قبول الدعوى شكلاً يكون مفتقداً للأساس القانوني السليم".[1]. وأكدت محكمة العدل العليا على ذلك فقضت"... يشترط بالعلم اليقيني بالقرار الإداري حتى يقوم مقام التبليغ أن يكون حقيقياً لا ظنياً ولا افتراضياً.."[2]. أي بمعنى أن يكون العلم حقيقيا مؤكداً للأخذ به.

ويتعين أن يتحقق العلم اليقيني من قبل صاحب الشأن ذاته وذلك وفقاً لما قررته المحكمة الإدارية العليا المصرية، التي عللت في أحد إحكامها ضرورة اشتراط العلم بصاحب الشأن ذاته فقضت بأن " المادة 4 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972- ميعاد الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا ستون يوماً من تاريخ صدور الحكم المطعون فيه – هذا الميعاد لا يسري إلا في حق الخصم الذي علم بتاريخ الجلسة المحددة لنظر الدعوى أصلا أو الذي أصبح محققاً تمكنه من العلم بتاريخ الجلسة والتي سوف يصدر فيها الحكم ليستطيع متابعة صدوره ليتمكن من مباشرة حقه في الطعن فيه بعد علمه فيه يقينياً...." [3]، لذلك لا يعد علم من هم سواه علماً منه بالقرار حتى ولو كانوا من أقربائه أو المقربين إليه لأن مجرد "... إعلان أخو أو والد صاحب الشأن بالقرار وتنفيذه، لا يقطعان بعلمه بمضمون القرار بجميع عناصره، ومحتوياته علما يقينيا يقوم مقام النشر والإعلان..".[4]، وقضت في حكم أخر " ميعاد رفع الدعوى لا يجري بحق صاحب الشأن إلا من التاريخ الذي يتحقق معه، علمه هو بما تضمنه القرار المطعون فيه-علماً يقينياً لا ظنياً ولا

---

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 4736 لسنة 35ق، جلسة 1997/11/23، شريف الطباخ، أحكام المحكمة الإدارية، مرجع سابق، ص191.

[2] عدل عليا، رقم 1948/160، الصادر بتاريخ 1986/6/27. وشاهد حكمها رقم1984/160، الصادر تاريخ 1986/6/27، منشورات قسطاس.

[3] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 397 لسنة 36ق، الصادر بتاريخ 1992/3/29. شريف الطباخ، المرجع السابق، ص184.

[4] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 782لسنة 34ق، جلسة 1994/6/21. شريف الطباخ، المرجع السابق، ص193..

افتراضيا..- علم زملاء المدعي بالقرار المطعون فيه بالمناطق المختلفة بأي وسيلة كانت لا تقطع في علم المدعي بمضمون القرار بجميع عناصره المختلفة ومحتوياته علماً يقينياً يقوم مقام النشر والإعلان في حساب ميعاد الطعن بالإلغاء".[1]

وهذا ما ذهبت إليه أيضا محكمة العدل العليا حينما قضت " إن اطلاع وكيل المستدعى ضدهم على جدول تخصيص الوحدات الزراعية الذي أبرزه وكيل المستدعي في المحكمة التمهيدية السابقة لتقديم لائحة الدعوى المعدلة لا يشكل علماً يقينياً بالقرار بالنسبة للموكل ذلك لأن علم الوكيل في هذه الحالة هو علم افتراضي".[2] وذلك لأنه لا يحقق الشرط بأن يكون العلم اليقيني بالقرار الإداري حقيقياً لا ظنياً ولا افتراضياً حتى يقوم مقام التبليغ.

وبذلك أصبح هذا الشرط من المسلمات لدى القضاء الإداري في كل قضية ترفع إليه في هذا الشأن، بل إن التحقق من ذلك أمر يجريه القاضي الإداري من تلقاء نفسه بغير الحاجة للدفع به لتعلقه بالنظام العام.[3] وإذا لم يثبت علم صاحب الشأن علماً يقينياً مفصلاً لمحتويات القرار بل وقام على الافتراض في حقه، فإن المحكمة كانت ترفض هذا الافتراض.

---

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم1010و1134، سبقت الإشارة إليه.إلا أن ذات المحكمة أظهرت في حكم أخر توجها جديداً، إلى أنه إذا كان الصحيح أن المطعون ضدها لم يثبت علمها بالقرار المطعون فيه عند صدوره، ألا أن زوجها أرسل خطاباً إلى الجهة المختصة يحوي بيانات ما كان في مكنته الإدلاء بها إلا من خلال زوجته المطعون ضدها- باعتبارها صاحبة الصفة في التعامل مع الهيئة المطعون في قرارها، وتوصلت المحكمة من تلك القرينة على تحقق علم الزوجة بالقرار".طعن رقم 1344لسنة 13ق، الصادر بتاريخ 1988/3/8.

[2] عدل عليا، رقم 1999/278، الصادر بتاريخ 1999/10/25. منشورات قسطاس، وجاء في حكم أخر ".. كون أبن المستدعي موظفا في وزارة الزراعة ويطلع على قرارات التفويض لا يكفي لاعتبار المستدعي بالذات عالما بالقرار علما يقينياً، لأن التبليغ أو العلم اليقيني يجب أن يكون حقيقيا لا ظنيا أو افتراضيا...". قرارها رقم79/89، مجلة نقابة المحامين، العدد5، سنة 1980،ص611.

[3] محكمة القضاء الإداري المصرية، في القضية رقم 358 لسنة4ق، جلسة 24/أكتوبر/تشرين الأول 1951، مجموعة السنة السادسة ص:3.

وتأسيسا على ذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصرية برفض طلب إلغاء قرار؛ لتقديمه بعد الميعاد، وجاء في حكمها "...أنه وإن كان القراران المذكوران قد صدرا في أغسطس/آب سنة 1974، ولم يقدم المدعي طلبه في شأنهما إلا في مذكرته المودعة في 2يناير/كانون الثاني سنة 1978، إلا أنه لم يثبت أن المدعي قد علم بهذين القرارين علماً يقينياً سابقاً على تاريخ تقديم طلبه هذا بأكثر من ستين يوماً، ومن ثم يكون الدفع على غير وجهه متعيناً رفضه".[1]

كما قضت بأنه لا يكفي أن يكون المدعي ذا شأن في موضوع العمدية بوصفه أحد المرشحين لها، لافتراض علمه بما يتم أو يتخذ في شأنها من إجراءات أو قرارات حين صدورها. كما قضت بأنه لا يكفي القول بصدور نشرة في المصلحة؛ لأنه بفرض صدورها، فهي لا تقوم مقام النشر، وهذه النشرة لا تكفي لتوافر العلم اليقيني؛ حيث إن المقصود من النشر : هو النشر في الجريدة الرسمية. إلا أنه إذا كان النشر سوف يكشف عن فحوى القرار الإداري بحيث يكون في وسع صاحب الشأن أن يحدد موقفه حياله، فإنه يعد قرينة على علم صاحب الشأن.[2]

بل وقد ذهبت محكمة القضاء الإداري المصرية إلى أبعد من هذا، فبالرغم من أنه قد ثبت أن الطاعن قد أنذر وزير الداخلية بعدم التصديق على تعيين العمدة، فلم يرد عليه، واختار العمدة المطعون في تعيينه، ومزاولة هذا الأخير عمله على مشهد من المدعى وغيره، فقد رفضت المحكمة أن تعتبر هذه الوقائع قرينة على العلم(ما دام الدليل لم يقم على إثبات هذا العلم بصفة قاطعة حتى يحدد).[3]

---

[1] محكمة القضاء الإداري المصرية، قضية رقم 121 لسنة2ق، مجموعة السنة الثالثة، ص195.

[2] راجع محمد فوزي نويجي، نظرية العلم اليقيني، مرجع سابق، ص37و38.

[3] سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص581.

وتشددت أيضا في وسيلة إبلاغ القرار الإداري إلى المدعي تليفونياً، وفي هذا تقول محكمة القضاء الإداري المصرية: "يجب في العلم– الذي يقوم مقام الإعلان المنصوص عليه في القانون– أن يكون إيجابياً ومؤكداً لا مستنتجاً من قرائن تقبل العكس، ومن ثم لا يكفي في إجابة الدفع بعدم قبول الدعوى تأسيسه على أن قرار الفصل أبلغ إلى البلدة تليفونياً، وأنه ليس من مصلحة عمدتها أو عامل التليفون إخفاؤه عن المدعي".[1]

وتشددت محكمة القضاء الإداري المصرية أيضاً بحالة العلم السابق على صدور القرار، وفي هذا تقول :" كما لا وجه كذلك لتحديه(الطاعن) بأنه كان يعلم بما أنشأته الإدارة في حقه، ما دام لم يصدر في مواجهته– في الجلسة التي استدعى فيها أمام المجلس الأعلى للبوليس– قراراً بهذا الخصوص محددا بالمعنى الذي تريد الحكومة أن تنتزعه من مواجهة رئيس مجلس له بما هو منسوب إليه، لأن قرار المجلس ما كان قد صدر إلى هذه اللحظة، وليس مطلوبا من المدعي أن يتكهن بما عسى أن يقرره المجلس في حقه، ولأن قرار المجلس بالتخطي–سواء أكان هذا التخطي تركا في الترقية أم تأخيرا في ترتيب الأقدمية فيها– يجب أن يتوج بقرار يصدره وزير الداخلية".[2]

وتشددت المحكمة إلى التشدد أيضا في حالة ورود اسم الطاعن عرضا في أحد الكشوف أو النشرات، وفي هذا تقول" أما النشرة المؤرخة في 14 من سبتمبر/أيلول سنة 1950 فهي ليست خاصة بنشر قرارات الترقية أو بتأخير الأقدمية فيها حتى تنتج مفعولها قانونا من حيث سريان الميعاد في تقديم طلب الإلغاء، وإنما كانت خاصة بزيادة مرتبات الضباط وتضمنت عرضا وضع

---

[1] محكمة القضاء الإداري المصرية، القضية رقم408 لسنة7ق، الصادر بتاريخ 1954/12/14. علي الدين زيدان، القانون الإداري، مرجع سابق،ص654.

[2] محكمة القضاء الإداري المصرية، القضية رقم 458لسنة5ق، الصادر بتاريخ 1952/12/31. علي الدين زيدان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص644.

اسم المدعي بعد اسم من كانوا يلونه في الأقدمية، فلا يمكن والحالة هذه اعتبار علم المدعي بتأخير ترقيته مفروضا بنشرها، وإنما قد يجوز تحديده بالعلم بصدور القرار تأخيره في أقدمية الترقية إذ كان علمه علماً يقينياً وشاملاً، ومن ثم يكون الدفع بعدم قبول الدعوى في غير محله متعينا رفضه".[1]

وقد سارت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحكامها على أنه إذا لم يتأكد لها توافر العلم اليقيني لدى صاحب الشأن، فلا يجري ميعاد الطعن في حقه، وهو نفس المسار الذي سارت عليه محكمة القضاء الإداري؛ حيث قضت بأنه إذا ثبت أن القرار المطعون فيه لم ينشر بالنشرات المصلحيه، ولكنه أعلن بإرساله الأقسام، فإن هذا لا يعني إعلانه للكافة أو المدعي شخصياً أو يقوم مقام هذا الإعلان(التبليغ)، ولا يقطع في علم الأخيرة بكافة محتوياته وعناصره علما يقينياً شاملاً نافيا للجهالة.[2]

كما ذهبت إلى أن" قيام المدعي بالعمل بإدارة شؤون العاملين لا ينهض دليلاً على علم المدعي بالقرار المطعون فيه قبل تقديمه تظلمه في 12 من نوفمبر/ تشرين الثاني سنة 1967، وإذا كان المدعي قد أخطر برفض تظلمه في 28 من نوفمبر/ تشرين الثاني سنة 1967، وأقام دعواه في 28 من ديسمبر/كانون الأول سنة 1967، تكون قد أقيمت في الميعاد مستوفية أوضاعها الشكلية، على أساس سليم من الواقع أو القانون متعينا رفضه".[3]

---

[1] محكمة القضاء الإداري المصرية، قضية رقم 44لسنة2ق، الصادرة بتاريخ 1960/9/21. علي الدين زيدان، القانون الإداري، مرجع السابق، ص646.

[2] علي الدين زيدان، القانون الإداري، المرجع السابق، ص643.

[3] المحكمة الإدارية العليا المصرية، في القضيتين رقم 309و582، لسنة 16ق. شريف الطباخ، أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية منذ نشأتها، مرجع سابق، ص199.

وقضت أيضاً بأن واقعة إيداع مستحقات الطاعن بالبنك لا يمكن أن يستفاد منها علمه بقرار إنهاء خدمته يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً بحيث يكون شاملاً لجميع محتويات هذا القرار؛ ومؤداه حتى يتيسر له بمقتضى هذا العلم أن يحدد مركزه القانوني، ويقيم دعواه.[1]

وتدل الأمثلة السابقة، سواء من قضاء المحكمة الإدارية العليا أم من محكمة القضاء الإداري على مبلغ تشدد القضاء الإداري في مصر في القرائن التي تدل على توافر العلم اليقيني، وهو تشدد عادل بلا شك، ويترك الباب مفتوحا لاجتهادات أخرى في الأحوال المماثلة التي تحاول فيها جهة الإدارة إقامة العلم اليقيني على أساس من الظن أو الافتراض. وبذلك ذهبت محكمة القضاء الإداري المصرية للقول " جرى قضاء هذه المحكمة على أن علم صاحب الشأن بالقرار المطعون فيه قد يقوم مقام الإعلان أو النشر، وفي هذه الحالة يجب أن يكون علماً يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً.... ولا وجه في هذا الشأن لأخذ المدعي بالعلم المفترض الذي اعتمد عليه الحكم المطعون فيه، وهو العلم المستفاد مما جاء بمحضر اجتماع مجلس إدارة الجمعية التعاونية الزراعية من توجيه الشكر للمدعي بمناسبة اعتزاله الخدمة، ما دام أن هذا الإعلان من جانب أعضاء الجمعية لم يكن متضمنا نوع الاعتزال أو سببه، حتى يتحقق به العلم اليقيني حسبما سلف البيان".[2]

وأحكام محكمة العدل العليا أيضاً متواترة على هذا الشأن فقضت: " إذا لم يرد في الملف ما يفيد بأن المستدعي علم بالقرار المطعون فيه علماً يقينياً، فيكون الدفع بأن الدعوى مستوجبة الرد شكلاً غير وارد".[3]

---

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية، القضية رقم 1049 لسنة 25ق، بتاريخ 1985/12/22. المنشور على الانترنت، موقع http://www.3asq.com/، موسوعة أحكام المحكمة الادارية العليا المصرية، اليوم 2014/9/5، الساعة 8:34.

[2] سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص583.

[3] عدل عليا، رقم2002/126، مجلة نقابة المحامين، العدد1و2و3، لعام 2003،ص41.

وفي حكم آخر تقول:" إن المستدعي لم يتبلغ بالقرار المطعون فيه، أما مجرد مصادرة الجواز منه فلا يقوم مقام التبليغ، ولا يفيد العلم اليقيني بالقرار، إذ يشترط للعلم اليقيني أن يكون الشخص الصادر ضده القرار قد اطلع على أسباب القرار وفحواه وليس في هذه القضية ما يفيد اطلاع المستدعي على الأسباب الموجبة لمصادرة جواز السفر؛ ولهذا فإن الدعوى تكون مقدمة قبل التبليغ بالتالي ضمن الميعاد".[1]

ومن أحكامها التي تؤكد أن بدء ميعاد الطعن بالإلغاء يتحقق بتوفر العلم اليقيني بالقرار الإداري، حكمها الصادر في 2004/10/7، حيث ردت المحكمة الدعوى المقدمة من المدعي لتقديمها بعد فوات المدة القانونية، وهي مضي60 يوماً، على اعتبار أن الطاعن قد علم بقرار وزير الداخلية بسحب جواز سفره الأردني الدائم، واستبداله بجواز سفر أردني مؤقت خاص بأبناء الضفة الغربية إلى الولايات المتحدة الأمريكية عام 1972 عن طريق مطار رام الله الإسرائيلي، حيث وجدت المحكمة بأن الطاعن قد علم بالقرار من خلال تقديمه استدعاء إلى وزير الداخلية للحصول على جواز سفر لوالدته التي تحمل جواز سفر أمريكي، وبالتالي وجدت المحكمة بأن الطاعن قد علم بالقرار علماً يقينياً، وإنه قد مضت مدة الستين يوما، فقضت برد الدعوى شكلاً.[2]

وفي قرار آخر تقول محكمة العدل العليا:" استقر القضاء على أن العلم اليقيني يقوم مقام التبليغ الشخصي، وعليه فإن تقديم الدعوى للطعن بالقرار المدير العام لدائرة الأراضي والمساحة، مصدر القرار المطعون فيه بعد مرور مدة تزيد عن مدة الطعن القانوني وهي ستون يوماً، من علمه اليقيني بفحوى القرار المطعون فيه إذا كان قد حصل على شهادة من مدير تسجيل الأراضي بناءً

---

[1] عدل عليا، رقم 85/158، بتاريخ 1986/5/12، منشورات عدالة.

[2] عدل عليا، رقم 2004/402، الصادر بتاريخ 2004/10/7، منشورات عدالة. وأنظر قرارها رقم 68/35،مجلة نقابة المحامين لسنة 16،عدد 7، ص544.

علـى طلبـه وبعد أن دفـع الرسـوم القانونيـة عنهـا، وتتـضمن الـشهادة أمـر تـصحيح قطعـة الأرض موضوع الدعوى فيكون قد علم بأمر التصحيح علماً يقينياً بفحوى القرار المطعون فيه مما يتعين، رد دعواه شكلاً".[1]

وذهبت أيضاً إلى أن " مجرد نشر قائمة بأسماء المحامين المتدربين دون أن تشمل على اسم المستدعي لا يكفي لاعتباره متبلغاً بقرار الشطب ما دام أن النشر لم يشر من قريب أو بعيد إلى القرار وما دام أن عدم نشر أسمه قد يكون مبنياً على أسباب أخرى غير الانقطاع عن التدريب بالتالي فهو لا يفيد العلم اليقيني أيضاً، لأن العلم الذي يسد مسد التبليغ هو العلم بمضمون القرار وأسبابه".[2]

ومن الأحكام الحديثة لمحكمة العدل العليا الذي أكدت فيه تمسكها بهذا الشرط، لا بل تشددها في تطبيقه حكمها برد الدفع بحصول العلم اليقيني بقرار مجلس نقابة المحامين المتضمن عدم قبول متدربين جدد، إلى حين إنشاء مركز تدريبي ملائم؛ إذ تقدم المستدعون بطعن في هذا القرار طالبين إلغاءه، فكان من بين الدفوع التي أبداها ممثل النقابة تقديم الطعن بعد فوات المدة القانونية لأن الطاعنين قد علموا بالقرار علماً يقينياً مستنداً في ذلك إلى أن القرار الطعين جرى تعليقه في لوحة إعلانات نقابة المحامين وصالة مجمع النقابات، وتناقلته الصحف المحلية وعقدت بشأنه الندوات التلفزيونية واحتشدت من أجله الاعتصامات.[3] إلا أن المحكمة ردت الدفع مؤسسة حكمها على أن المستدعين وقت صدور القرار، كانوا على مقاعد الدراسة للحصول على شهادة البكالوريوس في الحقوق بعد صدور القرار الطعين:".. ولا يمكن الاطمئنان إلى حد الرضا الوجداني

---

[1] عدل عليا، رقم85/158، الصادر بتاريخ1986/4/10، منشورات قسطاس.

[2] عدل عليا، رقم 1981/73، الصادر بتاريخ 1981/10/22، منشورات قسطاس.

[3] عدل عليا، رقم 2004/65، مجلة نقابة المحامين الأعداد 1-3، 2005،ص30.

بأنهم يجب أن يطلعوا على ما يعلق على لوحة إعلانات نقابة المحامين وصالة مجمع النقابات وحتى متابعة الموضوع في وسائل الإعلام المشار إليها في الدفع.." وبناء على ذلك قضت المحكمة بأنه"... وإذ لم يثبت أن المستدعين قد تبلغوا بالقرار المشكو منه أو علموا به بإحدى الطرق المشار إليها في المادة(12/أ) من قانون محكمة العدل العليا أو علموا به علماً يقينياً لا يتطرق إليه الشك فإن دعواهم تكون... مقبولة شكلا وهذا الدفع واجب الرد...".[1]

ويلاحظ من القرار أن محكمة العدل العليا لم تعترف بتحقيق العلم اليقيني بالقرار برغم ما رافقه من أصداء إعلامية وشعبية واسعة، انسجاما مع مضمون الشرط والتشدد في تطبيقه من أجل حماية حقوق الأفراد.

المطلب الثاني: أن يكون العلم شاملاً

استقر القضاء الإداري المصري والأردني ممثلا بمحكمة العدل العليا الملغاة على أن العلم اليقيني الذي يقوم مقام التبليغ أو النشر، هو الذي يسمح لصاحب الشأن بمعرفة مؤدى القرار، ومحتوياته معرفة تامة. أي أن يكون علمه شاملاً لجميع محتويات القرار وعناصره وأسبابه، بحيث يمكنه تبين مدى تأثير هذا القرار على مركزه القانوني، الأمر الذي سيرتب على أساسه موقفه منه أما بالقبول أو بالرفض، ويمكنه من تعرف مواطن العيب إذا كان لذلك وجود.[2]

---

[1] عدل عليا، رقم 2004/65، تم الإشارة إليه سابقاً

[2] راجع: الطعن رقم 1010و1134 لسنة34ق، تم الإشارة إليه سابقاً. وأنظر الطعن 1036 لسنة 33ق، إدارية عليا، الصادر بتاريخ 1992/11/17.شريف الطباخ، أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية منذ نشأتها، ، مرجع سابق، ص194. وراجع على سبيل المثال حكمها في الطعن رقم 588 لسنة7ق، جلسة 1962/12/18. وحكمها في الطعنان رقمي 2785–2888 لسنة 31ق، جلسة1987. حكمها في الطعن رقم 2634لسنة33ق، جلسة 1988/3/8. شريف الطباخ، المرجع السابق، ص 188 وما بعدها.

وبذلك يتلازم هذا الشرط مع الشرط السابق ويشكل الضمانة الثانية للأفراد. وذلك من خلال علم صاحب الشأن بجميع عناصر القرار، فعلم صاحب الشأن بجميع هذه العناصر يتيح له أولاً فرصة تحديد مركزه القانوني إزائه.

نلاحظ أن المحكمة تشددت في الأمر الأول (العلم بجميع عناصر القرار الإداري ومحتوياته ومؤداه) حتى أنه ورد في أحكامها بذات الألفاظ، لذلك لا يجوز العلم ببعض أجزاء القرار أو ببعض فقرات منه، وعلى ذلك أطردت أحكام القضاء الإداري فقضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في العديد من أحكامها " وجوب رفع الإلغاء خلال ستين يوماً من نشر القرار الإداري المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن به– علم صاحب الشأن بالقرار يقوم مقام إعلانه متى كان علماً يقينياً شاملاً لجميع العناصر التي يمكن على أساسها تبين مركزه القانوني بالنسبة لهذا القرار وتحديد طريقة الطعن به".[1]

وذهبت في حكمها الصادر في 1962 لتكتفي بالعلم الشامل الذي ينطوي على جميع محتويات القرار حتى وأن خلى من عناصره ".... علم صاحب الشأن بالقرار علماً يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً بحيث يكون شاملاً لجميع محتويات هذا القرار...".[2]

إلا أنها عادت في حكمها الصادر عام 2001 لتؤكد أن العلم يكون شاملاً إذا كان ذو الشأن على علم يقيني بمحتويات وعناصر القرار الإداري معاً، وذلك بقولها "...

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن 1290 لسنة8ق، الصادر بتاريخ 1965/6/6. شريف الطباخ، أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية منذ نشأتها، مرجع سابق، ص187

[2] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 958/956 لسنة 5ق، الصادر بتاريخ 1962/4/14. شريف الطباخ، المرجع السابق، ص187.

العلـم بقـرار الاسـتيلاء يجـب أن يكـون علمـاً يقينيـاً لا ظنيـاً ولا افتراضـياً شـاملاً لجميـع المحتويات جامعاً لكل العناصر...".[1]

وهذا ما استقرت عليه محكمة العدل العليا فقررت أن " العلم بالقرار... يقتضي أن يكون يقينياً لا افتراضياً، كما يفترض أن يشمل العلم بفحوى ومضمون القرار...".[2]

وقضت بأن العلم يكون شاملا بإطلاع ذو الشأن على فحوى القرار وأسبابه وعلله، وإلا ردت الدعوى شكلاً، ومما جاء في حكمها " إذا لم يرد دليل قاطع في دلالته على أن المستدعية تبلغت القرار المطعون فيه أو علمت به علما يقينياً بفحواه وأسبابه وعلله،.....ردت الدعوى شكلاً"[3].

أما بخصوص الأمر الثاني وهو بيان مواطن الطعن في القرار محل العلم إن كان لذلك محل، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن: " ... خفاء سبب القرار الإداري لا يحجب الحقيقة الثابتة من أن المدعي قد توافرت له يقينياً الدراية بفحوى القرار واتصال علمه بمضمونه في حينه، وتأكد له من ثم أنه صدر مجحفا بحقوقه في الترقية وهذا القدر من العلم يكفي لأن يسعى إلى نقضه بدعوى الإلغاء، ولأن يجرى من تاريخه ميعاد هذه الدعوى، فإذا فوته المدعي عامداً أو مقصرا فلا يلوم إلا نفسه، ولا يقبلن منه الحجاج بأنه كان يجهل " أسبابه وبواعثه" أو لم يحط خبرا " بمبرراته"، لأن الجهل بأسباب القرار لا يقدح في العلم بما أحدثه من مركز قانوني ولا في

---

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1857 لسنة 37ق، الصادر بتاريخ 2001/11/32. شريف الطباخ، أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية منذ نشأتها، مرجع سابق،ص190.

[2] عدل عليا، رقم 1998/472، الصادر بتاريخ 1999/4/25، منشورات قسطاس.

[3] عدل عليا، رقم 1997/69، الصادر بتاريخ 1997/7/23، منشورات قسطاس.

الإحاطة بمضمونه، كما أنه لا ينفي أن المدعي كان يدرك تماما أنه قد فوت عليه حقا وحرمة من استحقاقه في الترقية في دوره، وهذا القدر كاف للطعن فيه وتأثيمه".[1]

كما أنها في حكم سابق لهذا الحكم تقول: " يكفي لتوافر قيام العلم اليقيني في حق المدعي أن يكون قد علم بصدور القرار ومركزه القانوني بالنسبة له، وأثره عليه، ولا وجه بعد ذلك للتحدي بعدم علمه بما شابت القرار من عيب ما دام أنه كان بإمكانه أن يطعن عليه في الميعاد، بعد إذ تبين مركزه القانوني منه ومبلغ مساسه به".[2]

وواضح من هذين الحكمين كيف أن القضاء الإداري لم يسر في هذا الشرط إلى نهايته، فرغم أنه اشترط في العلم أن يكون شاملاً لمواطن الطعن في القرار كمبدأ، إلا أنه ترخص في تطبيق هذا المبدأ إلى حد ليس بمحدود. فاعتبر أن عدم معرفة ما شاب القرار الإداري من عيوب لا يمنع من قيام العلم اليقيني وذلك وفقا لما سارت عليه محكمة القضاء الإداري التي قضت بأن لا وجه للتحدي بعدم علم الطاعن بما شاب القرار من عيب، ما دام أنه كان بإمكانه أن يطعن عليه في الميعاد بعد أن تبين مركزه القانوني منه ومبلغ مساسه به. وأيدت بعض الآراء ما ذهب إليه هذا القضاء، لأن مسألة علم صاحب الشأن أو عدم علمه بها هي مسألة غير منضبطة ويمكن أن تفتح المجال واسعا للطعن في القرار الإداري في أي وقت، وتفقد من ثم القرارات الإدارية الحصانة المقررة.[3]

---

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم 949 لسنة6ق، الصادر بتاريخ 1945/3/16. راجع علي الدين زيدان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص647.

[2] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 457لسنة 7ق، الصادر بتاريخ 1945/3/9.

[3] د.خالد الزبيدي، مرجع سابق، ص155. وبالمعنى نفسه: أحمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، القاهرة، 1976،ص 440.

ومن مستلزمات العلم الشامل أيضاً؛ العلم بالغاية الحقيقية الشاملة للقرار التي قصدت الإدارة تحقيقها من (إصداره) حيث أنه على ضوء تكشف تلك الغاية يكون ذو الشأن على بينة من مدى تأثر مركزه القانوني بالقرار ويستبين منه مركزه اتجاهه، ومبلغ تأثيره في حقه خصوصا إذا كانت الإدارة قد اتخذت القرار وسيلة لتحقيق غاية غير تلك التي أعلنتها الإدارة في قرارها.[1]

فالمراكز القانونية تنشئها الإدارة وتعدلها وتلغيها طبقاً لقاعدة تنظيمية معينة تترتب عليها مزايا وتكاليف واستحقاقات معينة، وذلك كله مما يجب أن يعلمه الفرد من القرار الصادر في حقه الذي يمسه. فيجب أن يكون القرار المنشئ للمركز القانوني قد صدر تطبيقاً للقاعدة التي يخضع لها الفرد في مركزه القديم، كموظف يرقى من درجة إلى درجة فإذا كان القرار يؤدي إلى تدرج معين بين القرناء– كأسبقيات طلبات الترخيص أو أقدميات الموظفين– فيتطلب العلم أن يحمل القرار ما

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء قرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008، ص715. أنظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم 455 لسنة 62ق، الصادر بتاريخ 1985/3/16 والذي جاء فيه " قرار النقل الذي يستر وسيلة للتخطي في الترقية ويستعصى على صاحب الشأن إدراك مراميه قبل أن يبين له هدفه ودواعيه – ميعاد طعن فيه – حسابه من التاريخ الذي ينكشف لصاحب الشأن الغاية التي استهدفتها جهة الإدارة من إصداره – مناط ذلك : أن يكون النقل قد قصد به إقصاء العامل من وظيفته توطئة لتخطيه في الترقية و إفساح المجال لمن يليه في الأقدمية أو يدنوه في الكفاية وأن يتعذر عليه وقت صدور قرار النقل التعرف على قصد الجهة التي أصدرت قرار النقل – حساب الميعاد في مواجهة صاحب الشأن من تاريخ صدور قرار الإدارة بتخطيه في الترقية – أساس ذلك : علم صاحب الشأن لا يكون علماً كافياً بفحوى القرار وأهدافه إلا من تاريخ صدور قرار التخطي في الترقية – إذا كان قرار النقل لا يستهدف إقصاء العامل من وظيفته توطئة لتخطيه في الترقية أو إذا كانت ظروف الحال تكشف عن أن العامل كان عالماً وقت صدور قرار النقل بما تستهدفه الجهة الإدارية من النقل سواء بتخطيه أو حرمانه من أي ميزة من المزايا المادية أو الأدبية التي تحققها له الوظيفة فيما لو ظل شاغلاً لها فإنه يتقيد بميعاد طعن في قرار النقل من وقت علمه بصدوره بحسبانه الوقت الذي تتوافر فيه لصاحب الشأن عناصر العلم بفحوى القرار ومراميه على الوجه الذي يكفل له طعن فيه على استقلال". منشور على الانترنيت، http://www.atefsalem.com/، دكتور عاطف سالم، تاريخ المشاهدة 2014/10/3، الساعة 3:20.

يدل على ترتيبه كرقم الطلب بالنسبة للأسبقيات، أو بيان أن الحركة قد قامت على أساس الأقدمية.[1]

بالتالي لا يعد المدعي عالما بمركزه القانوني علماً شاملاً إذا كان هناك خفاء أو منازعة في تسوية حالته أو في مركزه القانوني، ومن أمثلة ذلك أن يكون المدعي موظفا رافعا دعوى بتسوية حالته في الأقدمية، أو تراخت الإدارة في تسوية حالته بدون موجب أو كان رافعاً دعواه بالطعن في قرارات إدارية معينة، فمنذ أن يصدر الحكم لصالحه بتسوية حالته أو تجري الإدارة هذه التسوية طوعاً بعد تراخ، أو يصدر الحكم لصالحه بإلغاء القرارات الإدارية المطعون فيها يتحدد مركزه القانوني.[2]

وفي هذا قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه "طالما كان القرار محل الطعن مترتبا على تحديد مركز قانوني متنازع عليه فإن ميعاد الطعن على هذا القرار، لا يبدأ إلا من تاريخ حسم النزاع على المركز القانوني الذي يرتبط به القرار الإداري ارتباط النتيجة بالسبب".[3]

وذهبت أيضاً إلى" أن العلم اليقيني الذي يبدأ منه سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء هو العلم بالقرار، وبكافة عناصره علماً يمكن الطاعن من تحديد مركزه القانوني بالنسبة للقرار المطعون فيه واقعة منع العامل من الدخول للشركة لا تفيد حتماً صدور قرار بفصله فقد يكون موقوفا عن العمل- مؤدى ذلك: عدم سريان ميعاد الطعن من هذه الواقعة".[4]

---

[1] أنظر: علي يوسف العلوان، نفاذ القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص53.

[2] محمد فوزي النويجي، نظرية العلم اليقيني، مرجع سابق، ص43.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1101 لسنة 34ق، الصادر بتاريخ 1993/12/7. منشور على الانترنيت ، http://www.atefsalem.com/ عاطف سالم، تاريخ المشاهدة 2014/9/25، الساعة 12:30م.

[4] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 2634، الصادر بتاريخ 1988/3/8، سبق الإشارة إليه.

وقضت في حكم آخر بأن واقعة إيداع مستحقات الطاعن بالبنك لا يمكن أن يستفاد منها علمه بقرار إنهاء خدمته يقينياً ولا ظنياً بحيث يكون شاملاً لجميع محتويات هذا القرار ومؤداه حتى يتيسر له بمقتضى العلم أن يحدد مركزه القانوني ويقيم دعواه.[1] فهذا ما أكدته بقولها أن العلم الشامل يتحقق بالعلم بعناصر القرار الإداري التي تطوع له، أن يتبين مركزه القانوني بالنسبة للقرار المطعون فيه، ولذلك لا تعتبر واقعة تقدم المطعون ضده بطلب المطعون على ترقيته اعتباره مديرا عاما للشؤون القانونية لا تنهض دليلا على علمه اليقيني بترقية المطعون فيه.[2]

وكذلك اعتبرت جهل ذو الشأن بالأسس التي قام عليها القرار المطعون فيه، كأن يجهل هل الترقيات تمت إلى الدرجات التنسيقية أو الدرجات تعزيز، فإنه لا يعد، والحالة هذه عالما بالقرار علما يقينياً شاملا لمحتوياته والأسس التي قام عليها، وبالتالي يبقى ميعاد الطعن مفتوحاً بالنسبة له.[3] وبهذا الشأن اعتبرت المحكمة بأنه إذا تبين من ملف خدمة المدعي أن الإخطار الخاص بنقله إلى قبرص خال من أي بيان عن حركة، وإنما هو إخطار نقل عادي، فمن ثم يكون افتراض علمه بالحركة ووقت حصولها علماً يقينياً شاملاً لجميع محتوياتها لم يقم عليه دليل كاف، بالتالي يكون الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد في غير محله، ويتعين رفضه.[4]

وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في حكمها الذي بينت فيه أن مجرد نشر قائمة بأسماء المحامين المتدربين، دون أن تشتمل على أسم المستدعي لا يكفي لاعتباره متبلغاً بقرار الشطب ما

---

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1049 لسنة5ق، الصادر بتاريخ 1985/12/22. شريف الطباخ، أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية منذ نشأتها، مرجع سابق، ص196.

[2] المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعنان رقمي 2176و1683لسنة 30ق، بتاريخ 1986/1/26. شريف الطباخ، المرجع السابق، ص196.

[3] سمير صادق، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص140.

[4] المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعنين رقمي 1010و1134لسنة34ق، بتاريخ1992/4/11. شريف الطباخ، المرجع السابق، ص197.

دام أن النشر لم يشر، لا من قريب ولا من بعيد إلى القرار وما دام أن عدم نشر اسمه قد يكون مبنياً على سبب آخر غير الانقطاع عن التدريب، بالتالي فهو لا يفيد العلم اليقيني أيضاً لأن العلم الذي يسد مسد التبليغ هو علم بمضمون القرار وأسبابه.[1]

وترتيباً على ما تقدم إذا علم صاحب الشأن بجزء من القرار، أو بأسماء بعض من شملهم قرار الترقية(مثلا) دونه- لا يكفي العلم الجزئي لسريان ميعاد الطعن في حقه، لأن العلم المعول عليه هو العلم اليقيني بالقرار بكافة محتوياته. ولا يقدح في ذلك أن يكون صاحب الشأن قد قدم التظلم على أساس معلومات جزئية التي نمت إلى علمه.[2]

وأخيراً يجب أن يسمح العلم بتحديد طريق الطعن؛ فالعلم اليقيني الشامل يجب أن يبين طبيعة تصرف الإدارة فيما إذا كان هذا التصرف يُعد قرار إدارياً يجوز الطعن فيه بالإلغاء أو مجرد إجراء من الإجراءات الداخلية، فمجرد نعت الإدارة لعملها بالقرار لا يعني أنه من القرارات الإدارية، بل لابد أن يؤثر في المراكز القانونية لذوي الشأن، كما ويجب أن يتبين من القرار أنه تمهيدي أو إنشائي أو تنفيذي، ومثاله أن تخطر الإدارة المتعاقد معها بأن يدفع مبلغاً من المال دون بيان سببه، أهو تأمين مطلوب للتمهيد لعمل معين، أم هو غرامة وقعت عليه.[3]

وكذلك يجب ذكر مصدر القرار أو القاعدة التي استند إليها لأن ذلك يؤدي إلى خفاء جهة الاختصاص بالطعن أهو القضاء الإداري -أن كان مصدره إدارياً- أم هو القضاء المدني -إن كان مصدره جهة خاصة- كما يؤدي إلى خفاء أوجه الطعن الممكن الاستناد إليها.[4]

---

[1] عدل عليا، رقم 1981/73، الصادر بتاريخ 1981/10/22.سبق الإشارة إليه.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، في الطعن رقم 147 لسنة6ق، الصادر بتاريخ 1953/3/26.

[3] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1290 لسنة 8ق، تم الإشارة إليه سابق.

[4] علي العلوان، نفاذ القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص54.

وتدل جميع الأمثلة السابقة، سواء من قضاء المحكمة الإدارية العليا أم من محكمة القضاء الإداري المصريتين، على مبلغ تشدد القضاء الإداري في القرائن التي تدل على توافر العلم اليقيني، وهو تشدد عادل ولا شك أنه لا يترك الباب مفتوحاً لاجتهادات أُخرى في الأحوال المماثلة التي تحاول فيها جهة الإدارة إقامة العلم اليقيني على أساس من الظن أو الافتراض.

أما محكمة العدل العليا، فإنها كانت أقل تشدداً فلم تشر في الأحكام الصادرة عنها المتعلقة بشهر القرار الإداري بوسيلة العلم اليقيني، إلى وجوب توافر العلم الشامل الذي يسمح لصاحبه بتحديد طريقة الطعن، بل اكتفى بأن يكون هذا العلم يقينيا شاملا لجميع عناصر وأسباب القرار الإداري، بالإضافة إلى أن يكون ثابتا من تاريخ معلوم يمكن حساب ميعاد الطعن منه، وهذا ما سنبينه حالاً.

المطلب الثالث: أن يكون العلم ثابتا من تاريخ معلوم يمكن حساب ميعاد الطعن منه

إذا كان ميعاد الطعن لا يبدأ في السريان إلا من تاريخ إبلاغ القرار الإداري أو نشره، بالإضافة إلى اعتبار علم صاحب الشأن قائماً مقام التبليغ (الإعلان) والنشر في هذا الخصوص إلا أن القضاء الإداري استوجب أن يكون هذا العلم علماً حقيقياً بمؤدى القرار ومحتوياته لا ظنياً ولا افتراضياً، كما أوجب القضاء إثبات هذا العلم على الوجه اليقين في تاريخ معين يمكن حساب الميعاد منه، فلم يكتف القضاء باشتراط أن يكون العلم، حقيقيا بمؤدى القرار كوسيلة لشهر القرار الإداري بل وتطلب أيضا أثبات حصول هذا العلم من تاريخ معلوم يمكن حساب الميعاد منه بحيث

- أن تخلف هذا الشرط- يجعل الدفع بعدم قبول الدعوى شكلاً لتقديمها بعد الميعاد مفتقداً للأساس القانوني السليم.[1]

وعلى ذلك جرت أحكام القضاء الإداري المصري في العديد من أحكامها، إذ قضت " يقتضي العلم أن يكون يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً مما يتعين أن يشمل العلم اليقيني مضمون القرار وأن يثبت هذا العلم من تاريخ محدد حتى يتمكن من حساب بدء الميعاد".[2]

ويثبت حصول هذا العلم بما يفيد أن صاحب الشأن قد تأكد من وجود القرار، ومحتوياته، وأسبابه إن كانت به أسباب، بحيث يكون شاملا لجميع العناصر التي تسمح له أن يتبين مركزه القانوني بالنسبة للقرار الإداري من التاريخ الذي يتحقق به العلم بالقرار، والفائدة التي تعود من ثبوت حصول هذا العلم هو احتساب ميعاد الطعن، الذي يبدأ من تاريخ العلم اليقيني لا ظني ولا افتراضي.[3]

ولذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه" إذا كانت العبارة التي وردت في صحيفة الدعوى لا تعدو أن تكون قولا عاما لا يدل بذاته على أن المدعي قد علم بالقرار المطعون فيه علما يقينيا في تاريخ معين يمكن احتساب الميعاد منه، فلا وجه، والحالة هذه للتحدي بمثل هذا

---

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 3579 لسنة40ق، الصادر بتاريخ 1997/10/28، شريف الطباخ، أحكام المحكمة الإدارية العليا منذ نشأتها ،مرجع سابق، ص190

[2] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 4736 لسنة 35ق، الصادر بتاريخ 1997/11/23. أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية منذ نشأتها، مرجع سابق، ص191. عدل عليا في الدعوى رقم 1998/472، تمت الإشارة إليه سابقا.

[3] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1994 لسنة32ق، تم الإشارة إليه سابقاً.

العلم الذي يقوم مقام الإعلان أو النشر، ومن ثم يكون الدفع بعدم القبول على غير أساس سليم من القانون حقيقيا بالرفض".[1]

وأيدت في حكم أخر" أن ميعاد رفع دعوى الإلغاء لا يسري في حق صاحب الشأن إلا من تاريخ علمه به علما يقينيا لا ظنياً ولا افتراضياً، وأن يكون هذا العلم شاملا.... فعليه أن توجيه إنذار طالبا تصويب القرار وتعديل تاريخ ترقيته يعد بمثابة تظلم من القرار المطعون فيه وكان عليه أن يتبادر بالطعن خلال ستين يوما على تقديمه".[2]

وذهبت في أحد أحكامها أيضا إلا أنه لا يكفي علم صاحب الشأن بأسباب القرار المعلنة، ليسري بحقه ميعاد الطعن فيه بالإلغاء، بل أن غايته غير معلنة تكون هي المحك في تحديد موعد سريان الطعن عليه بالإلغاء، إذا كان من شأن تلك الغاية التأثير على المركز القانوني للطاعن، باعتبار أنها هي التي تدفع صاحب الشأن إلى الطعن على القرار بالإلغاء في حالة تأثر مركزه القانوني بها.

فقضت "... ولئن كان قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن قرار النقل الذي يستر وسيلة للتخطي في الترقية، والذي يستعصي على صاحب الشأن إدراك مراميه، قبل أن يظهر هدفه ودواعيه، فإنه لا يحاسب على ميعاد الطعن فيه إلا من التاريخ الذي تتكشف له فيه الغاية التي استهدفتها جهة الإدارة من ورائه، إلا أن مناط ذلك أن يكون النقل قد قصد به فعلا إقصاء العامل من وظيفته توطئة لتخطيه فعلا في الترقية، وإفساح المجال لمن يليه في الأقدمية ويدنوه في الكفاية

---

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 957لسنة2ق جلسة 1949/2/16، مجموعة السنة الثالثة، ص355.

[2] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 47 لسنة 37ق، في جلسة 1995/105.شريف الطباخ، أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية منذ نشأتها، مرجع سابق، ص192.

لكي يشغل الوظيفة التي كان يستحقها، فيما لو ظل قائما بعمله في الوحدة الإدارية أو المجموعة الوظيفية التي نقل منها، وإن يتعذر عليه وقت صدور القرار أن يتعرف على قصد الجهة التي أصدرته، وما تهدف إليه من وراء إصدارها له من تأثير على مركزه القانوني ففي هذه الحالة فحسب يكون من العدل ألا تسري مواعيد في حق صاحب الشأن إلا من تاريخ صدور قرار الإدارة لتخطيه في الترقية، خروجا على القاعدة العامة من سريان ميعاد الطعن في كل قرار إداري من تاريخ علم صاحبي الشأن به باعتبار أن علم صاحب الشأن في هذه الحالة، لا يكون علماً كافياً بفحوى القرار، وأهدافه ومراميه إلا من تاريخ صدور قرار التخطي في الترقية".[1]

ويجب إثبات علم المدعي بالقرار الإداري بأي طريقة من الطرق المنصوص عليها قانوناً؛ فإذا لم تقدم الإدارة ما يدل على تبليغه قرارها، أو ما يقوم مقامه من إجراء يفيد علم المدعي به من تاريخ معلوم علما يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً، فالميعاد والحالة هذه يبقى مفتوحا. لذلك يجب أن تتضمن أوراق الدعوى ما يفيد علم صاحب الشأن بالقرار على وجه اليقين من تاريخ معين يمكن حساب الميعاد منه، فإذا ثبت علم المدعي علما يقينيا نافيا للجهالة بالقرار المطعون فيه قام هذا العلم مقام التبليغ والنشر، ومن ثم لا يقبل من المدعي بعد ذلك الزعم بعدم العلم، وعلى ذلك جاء حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه: " إذا ثبت أن الموظف المدعي أرسل خطاباً إلى جهة الإدارة يحوي علما كافيا بماهية العقوبة الموقعة عليه، وإنها الإنذار، وأسباب توقيعها، وتحديد

---

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 445لسنة 26 ق، جلسة1985/3/16، دائرة توحيد المبادئ المصرية http://ar.jurispedia.org/index.php، تاريخ المشاهدة الاثنين 2014/9/15، الساعة 6:37.

أسباب المعارضة في القرار من ناحية الشكل، ومن ناحية الموضوع، وقد سردها بكل تفصيل، فلا يقبل بعد ذلك القول بأنه لم يكن يعلم بالقرار علما كافيا نافيا للجهالة".[1]

وعلى العكس إذا لم يتم إقامة الدليل على علم المدعي بالقرار في تاريخ معين، فإن الدعوى تعتبر مقامة ضمن الميعاد حتى لو رفعها المدعي بعد الميعاد القانوني؛ حيث قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن الثابت من الأوراق أنه بتاريخ 12 من أكتوبر/تشرين الأول سنة 1971 أصدر السيد نائب رئيس مجلس الوزراء، ووزير الداخلية القرار رقم 1838 لسنة 1971 بإبعاد المدعي من البلاد، وبتاريخ 21 من أكتوبر/تشرين الأول سنة 1971 أصدر السيد مدير عام مصلحة وثائق السفر والهجرة والجنسية قراراً، يقضي بحجر المدعي حتى تتم إجراءات الإبعاد بعد الانتهاء من محاكمته، والثابت من الأوراق أن المدعي تظلم من هذا القرار الأخير بإنذار أعلن للسيدين وزير الداخلية، ومدير عام مصلحة الهجرة والجوازات والجنسية في 11 من مارس/آذار سنة 1972، ثم أقام دعواه في إبريل/نيسان سنة 1973 بوقف تنفيذ، وإلغاء القرار المطعون فيه، وإذا كانت الأوراق قد أجدبت تماماً من ثمة دليل يفيد علم المدعي علماً يقينياً بالقرار المطعون فيه قبل الإنذار المشار إليه، فإن الدعوى تكون قد أقيمت في الميعاد، ولا اعتداد لما ذهبت إليه الجهة الإدارية من أن المدعي علم بالقرار المطعون فيه فور صدوره في 21 من أكتوبر/تشرين الثاني سنة 1971، إذ تم إعلانه به شفوياً كما أنه أخطر به مرة ثانية، ووقع بما يفيد علمه بالقرار أمام مأمور سجن القناطر الذي كان مودعا به؛ إذ لا دليل في الأوراق على إبلاغ المدعي بالقرار المطعون فيه في تاريخ معين بما يتحقق معه علمه بمحتوياته علما يقينيا نافيا للجهالة من تحديد

---

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم 944 لسنة3ق، الصادر بتاريخ 1958/5/24. دائرة توحيد المبادئ، http://ar.jurispedia.org/index.php، الاثنين 2014/9/15، الساعة 8:24

موقفه إزائه.[1] بعد استعراض هذا الحكم، نحن ننتقد ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الحكم، إذ يظهر لنا وبشكل واضح تحقق العلم اليقيني الشامل لدى الطاعن وفي أكثر من حالة أي من تاريخ ثابت يمكن حساب ميعاد الطعن منه، فماذا كان يلزم أكثر للقاضي الإداري ليتقين من توافر العلم بهذه الحالة وبالتالي عدم قبول الدعوى لفوات ميعاد الطعن بالإلغاء.

ومن الطرق التي استدل بها على عدم علم المدعي بالقرار تضارب البيانات الواردة بالأوراق حول رقم وتاريخ صدور القرار المطعون فيه، إذ ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأحد أحكامها".. أن القدر المتيقن من هذا تضارب أن ثمة قرار صدر من ديسمبر/كانون الأول سنة 1994 حتى1995/2/20 ولم تجحده جهة الإدارة في أي مرحلة لا أمام محكمة القضاء الإداري، ولا أمام هذه المحكمة- خلو الأوراق مما يفيد علم المدعي (الطاعن) بهذا علما يقينيا في تاريخ محدد سابق على رفع دعواه -قبول الدعوى شكلا".[2]

وذهبت في حكم أخر إلى أنه " متى كان الثابت أنه لم يقم في الأوراق وعلى الأخص في محضر التحقيق الذي أجرته النيابة الإدارية دليل على علم المدعي بواقعة موافقة وكيل الوزارة على نقله من الكادر الفني العالي إلى الكادر الإداري في 11 من فبراير/شباط سنة 1956 وهي التي يتخذها سندا للنص على القرارين المطعون فيهما، فيما تضمناه من تخطيه في الترقية إلى الدرجتين الرابعة والثالثة الإداريتين، وذلك قبل تقديم تظلمه في 20 من سبتمبر/أيلول سنة 1960 ومن ثم فإن ميعاد الطعن في هذين القرارين، لا ينفتح في مواجهة المدعي إلا من هذا التاريخ وحده بوصفه التاريخ الذي تبين فيه حقيقية مركزه القانوني في الانتماء إلى الكادر الإداري والذي يطوع له بهذه

---

[1] محمد فوزي نويجي، نظرية العلم اليقيني، مرجع سابق، ص41.

[2] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 2585 لسنة45ق، جلسة 2001/3/31. شريف الطباخ، أحكام المحكمة الإدارية منذ نشأتها، مرجع سابق، ص 189.

المثابة الطعن في القرارين المذكورين، وذلك بقطع النظر عن مدى علمه اليقيني بصدورهما سواء لسابقة نشرهما في النشرة الشهرية الخاصة بالوزارة فور صدورها أم لما تتيحه له طبيعة عمله من الاطلاع عليهما وعلى غيرهما من القرارات الصادرة في شؤون الموظفين".[1]

يتضح من الحكم أن القاضي الإداري أعتبر أن المدعي علم بالقرار تخطيه في الترقية، من يوم تقديمه تظلمه باعتباره هو التاريخ الذي تبين فيه حقيقية مركزه القانوني.

وأخيرا يجب أن يثبت العلم اليقيني بالقرار لصاحب الشأن شخصيا في تاريخ معين، أما ثبوت العلم اليقيني لوكيله فلا يترتب عليه حتما علم صاحب الشأن بالقرار، لأن هذا ترتيباً حكمياً يقوم على الافتراض كما بينا سابقا، فإذا صح أن الوكيل قد علم في الحقيقة بالقرار علماً يقينياً يقوم مقام التبليغ أو النشر في حساب بداية الميعاد، وخصوصا إذا كان ذو الشأن يقيم في بلد آخر، فإنه لا يؤخذ بهذا العلم إلا إذا توافر اقتناع المحكمة بقيام أي واقعة أو قرينة تفيد حصوله دون التقيد في ذلك بوسيلة إثبات معينة.[2]

وبذلك يجب أن يقوم دليل على قيام علم المدعي نفسه اليقيني بالقرار الإداري، في تاريخ معين ثابت يمكن حساب ميعاد الطعن منه وإلا بقي ميعاد الطعن مفتوحاً.

---

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 234 لسنة 9ق، الصادر بتاريخ 1966/11/20. شريف الطباخ، أحكام المحكمة الإدارية منذ نشأتها إلى الآن، مرجع سابق، ص197.

[2] راجع سمير صادق، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص143. وأنظر حكم المحكمة الإدارية المصرية، في الطعن رقم 1010 و1134 لسنة34ق، تم الإشارة إليه سابقا.

الفصل الثاني

إثبات العلم اليقيني

الفصل الثاني

إثبات العلم اليقيني

يثور في أطار مسألة إثبات العلم اليقيني تساؤل حول على من يقع عليه عبء إثبات حصول العلم اليقيني؟ هل على الطاعن أو المطعون ضده؟

والإجابة على هذا التساؤل ضرورية قبل الدخول في بحث وسائل إثبات علم صاحب الشأن اليقيني بالقرار الإداري ، فبينت المادة (1310) من القانون المدني الفرنسي على أن:" من يطلب تنفيذ التزام عليه إثباته، وعلى من يدعي التخالص، إثبات الوفاء أو الواقعة التي أدت إلى التخالص من الالتزام".[1]

ونصت المادة الأولى من قانون الإثبات المصري رقم 25 لسنة 1958 على أنه: " على الدائن إثبات الالتزام وعلى المدين إثبات التخلص منه". كما نصت المادة (277) من القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976 وتعديلاته على أن: " البينة على من ادعى واليمين على من أنكر".

فالنصوص السابقة تقرر مبدأ عاماً وهو أن المدعي هو من يتحمل عبء الإثبات، ما دام يخالف ذلك الوضع الثابت أصلاً أو ظاهر وهو براءة الذمة. ولأن الطاعن في الدعوى الإدارية يدعي خلاف الظاهر، فإن عليه الالتزام بإثبات صدق دعواه.

بالتالي يقع عبء إثبات تحقق العلم اليقيني لدى صاحب الشأن بالقرار الإداري على جهة الإدارة، وذلك لأن الطاعن يدعي عدم علمه بالقرار في تاريخ معين، فيكون على الإدارة إثبات

---

[1] نقلاً عن: سالم حمود أحمد العضايلة، القرائن وحجيتها في الإثبات أمام قضاء محكمة العدل العليا، مرجع سابق، ص41.

عكس ما ادعاه ، وهو قيام علمه بالقرار المطعون فيه علما يقينيا منذ أكثر من ستين يوماً، ومن ثم فإن طعنه يغدو غير مقبول.[1] وذلك لأن الإدارة هي صاحبة المصلحة في الإثبات.

وغالبا ما يكون إثبات العلم اليقيني على قدر من الصعوبة والخطورة، ذلك أنه لابد أن تثبت الإدارة الحالة التي لحقت بصاحب الشأن، لاعتباره عالما بالقرار الإداري بشكل يقيني، فعليها أن تثبت أنه قد تظلم إليها، أو أنه قد أقر بعلمه بالقرار الإداري. فالعلم اليقيني هو في الحقيقة واقعة مادية ويجب أن تثبت ثبوتا قاطعا لا مرية فيه، حتى تنتج أثرها ويجري ميعاد الطعن في حق الطاعن. وإذا قال الطاعن أنه قد علم بالأمر المطعون فيه بتاريخ معين ولم يكن في الأوراق ولا عند الإدارة ما يدل على عكس ذلك أصبح قول الطاعن هو المصدق وجرى ميعاد الستين يوما ابتداء من ذلك التاريخ.

فلا يكفي لتحقق وقوع العلم وترتيب ما يستتبعه من آثار قانونية، افتراض درجة من اليقظة لدى صاحب الشأن تقتضي منه أن الإطلاع لم يتم بالفعل. كما أنه لا يترتب على مجرد العلم بالقرار أثره في جريان ميعاد الطعن ما دام الثابت عدم قيام قرينة علم صاحب الشأن بالقرار علما يقينيا شاملا للقرار ومحتوياته، يمكن أن يكون من أثره جريان ميعاد الطعن بحقه.[2]

---

[1] أنظر: المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم900 لسنة 36ق، الصادر بتاريخ 1997//5/11. "...عبء إثبات النشر أو الإعلان أو علم اليقيني يقع على عاتق جهة الإدارة – يثبت من أي واقعة أو قرينة دون التقيد بوسيلة إثبات معينة..". شريف الطباخ، أحكام المحكمة الإدارية منذ نشأتها، مرجع سابق، ص190. وجاء في حكم أخر".. عبء إثبات النشر أو الإعلان أو علم صاحب الشأن من تاريخ معين يقع على عاتق الجهة الإدارية إذا دفعت بعدم قبولها للدعوى". الطعن رقم 3619 لسنة 41ق، الصادر بتاريخ 1996/6/8. وأنظر أيضا الطعن رقم 408 سنة 38ق، الصادر بتاريخ 1996/2/27من ذات المصدر.

[2] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم1689 لسنة 34ق، الصادر بتاريخ 1991/6/9. إذ جاء فيه " علم صاحب الشأن بالقرار المطعون فيه له ثلاث وسائل(النشر والتبليغ والعلم اليقيني)- العلم اليقيني يجب...... العلم يدعي به الموظف وعلى الإدارة يقع عبء إثبات عكس ما إدعاه إذ عجزت الإدارة عن إثبات عكس ما ادعاه الموظف ثبت صحة إدعاء المتضرر من القرار- للقضاء الإداري التحقق من قيام أو عدم قيام هذا العلم وتقدير ما إذا كان قاصرا أو كافيا حسبما يستبين من أوراق الدعوى". شريف الطباخ، أحكام المحكمة الإدارية منذ نشأتها، مرجع سابق، ص195.

وجاء في حكم آخر" إشارة الطاعنة إلى أنها لم تعلن ولم تعلم بالقرار المطعون فيه إلا بتاريخ إيداع العريضة قلم المحكمة- عدم جحد الجهة الإدارية أو تقديم ما يفيد إعلان الطاعنة أو علمها بالقرار علما يقينيا في تاريخ محدد- تكون دعواها قد أقيمت في الميعاد المقرر- قبولها شكلا". المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 382 لسنة 40ق، جلسة 1997/7/7. شريف الطباخ، المرجع السابق، ص190.

وعلى العكس من ذلك إذا ثبت علم صاحب الشأن علما يقينيا كافيا نافيا للجهالة بالقرار المطعون فيه. واستدلت عليه المحكمة من أوراق الدعوى، فأن ميعاد الطعن يسري في حقه من تاريخ ثبوت العلم اليقيني.[1] وليس معنى هذا أن المحاكم يجب أن تقف عند "مجرد" إنكار صاحب المصلحة للعلم، وإنما يجب أن تحاول الحصول على حقيقة علم المدعي بالقرار من الغوص في أوراق الدعوى، وظروف الحال حتى لا يؤدي مجرد إنكار المدعي إلى تهديد المصلحة المبتغاة من تحصين القرارات الإدارية، وإلى زعزعة المراكز القانونية التي اكتسبها أربابها بمقتضى القرارات الصادرة.[2]

ويستثنى من ذلك حالة إذا كان إثبات العلم اليقيني يحقق مصلحة للطاعن نفسه، أو كان منتج له بالدعوى، فينتقل بذلك عبء الإثبات إلى الطاعن نفسه، وليس الإدارة وذلك استثناء من الأصل العام (وقوع عبء إثبات العلم اليقيني على الإدارة).[3]

ويمكن الاستدلال على ذلك من حكم مجلس الدولة المصري الذي جاء فيه:" ولما كان المدعي جاريا وراء تحقيق مصلحته بضم مدة خدمته السابقة، قد سعى إلى مختلف الملفات التي يمكن الاستدلال منها على وجود الطلب المقدم منه بضم خدمته السابقة..." ويستدل من هذه الحالة

---

[1] أنظر: المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 2392 لسنة 43ق، الصادر بتاريخ 2001/1/28. شريف الطباخ، المرجع السابق، ص189.

[2] المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعنين رقمي 956، 958 لسنة 5ق، الصادر بتاريخ 1952/4/14. علي الدين زيدان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 651.

[3] لمزيد من التفاصيل عن وسائل الإثبات في القضاء الإداري راجع: هاشم الكساسبه، وسائل الإثبات أمام القضاء الإداري، مرجع سابق. وأنظر أيضا سالم حمود أحمد العضايلة، القرائن وحجيتها بالإثبات أمام قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، 2002. وأنظر أيضا عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرافعات الإدارية والإثبات أمام القضاء الإداري، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط1، 2008.

أن عبء الإثبات يقع على الطاعن نفسه باعتباره صاحب المصلحة بضم مدة خدمته وليس على عاتق الجهة الإدارية.[1]

أما بشأن وسائل إثبات العلم اليقيني، فقد استقر القضاء الإداري على إمكانية إثبات قيام علم صاحب الشأن بالقرار الإداري، وأسبابه ومضمونه علما يقينيا شاملا في تاريخ معلوم بكافة طرق الإثبات، وبالتالي يمكن إثباته من أية واقعة تفيد توافره وتقطع بحصوله.[2]

فالإثبات إمام القضاء الإداري يمتاز بنوع من الحرية، حيث لا توجد نصوص تحدد طرقا معينة يتحتم اللجوء إليها، ولا يوجد تسلسل يسير في تدرج هرمي لأتباع وسائل الإثبات[3]. فالإثبات الإداري يعني: "إقامة الدليل أمام القضاء الإداري وتأكيد الحق المتنازع عليه بطرق الإثبات كافة التي يمكن قبولها أمام القضاء الإداري وبما لا يتعارض مع طبيعة المنازعات الإدارية".[4]

---

[1] محكمة القضاء الإداري المصرية، في الطعن الصادر 9 مايو 1960 لسنة14ق، المشار إليه في خميس السيد إسماعيل، موسوعة القضاء الإداري، دار محمود للنشر والتوزيع،2002، ص109. وهذا ما أكده الطعن رقم 549لسنة3ق، الصادر بتاريخ 1975/6/222حيث جاء بحيثيات الحكم: "... إذا ثبت من الأوراق ومما أكدته جهة الإدارة وهو ما لم يدحضه المدعي ولم يقم الدليل على عكسه...". منشور على الانترنيت ، http://www.atefsalem.com/، عاطف سالم، تاريخ المشاهدة 2014/10/14، السعة 5:30م.

[2] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 2571 لسنة 33ق، الصادر بتاريخ 1993/12/25. وأنظر أيضا الطعن رقم4163 لسنة 35ق، الصادر بجلسة رقم1993/4/13. والطعن رقم 2113 لسنة 44ق، الصادر بتاريخ 2000/12/12. شريف الطباخ، أحكام المحكمة الإدارية منذ نشأتها إلى الآن، مرجع سابق، ص192-197.

[3] مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص651.

[4] يعرف الإثبات قانوناً بأنه" تأكيد الحق المتنازع فيه، له أثر قانوني بالدليل الذي أباحه القانون، لإثبات ذلك الحق. والدليل وحده هو الذي يظهر ذلك الحق. وهذا تعريف ينطبق على جميع فروع القانون، فلا يوجد للقانون الإداري تعريف خاص به، لكن لخصوصية القانون الإداري وامتيازه بأنه قضاء إنشائي، فوضع بعد الفقه تعريف خاص به. لمزيد من التفاصيل راجع: سالم حمود أحمد العضايلة، مرجع سابق، ص15.

وبمراجعة أحكام القضاء الإداري نجد أنه استند في إثبات حصول العلم اليقيني، على كل من الأدلة والقرائن وهو ما نبحثه في هذا الفصل في مبحثين وكما يلي:

المبحث الأول: الإثبات بالأدلة

المطلب الأول: الإقرار

المطلب الثاني: الشهادة

المطلب الثالث: المخاطبات بين الإدارة وصاحب الشأن

المبحث الثاني: الإثبات بالقرائن

المطلب الأول: تنفيذ القرار الإداري واتخاذ إجراءات قضائية

المطلب الثاني: مضي فترة طويلة على صدور القرار

المطلب الثالث: التظلم الإداري

المبحث الأول

الإثبات بالأدلة

بين المشرع الأردني في المادة الثانية من قانون البينات، طرق الإثبات وحصرها في (الأدلة الكتابية، الشهادة، القرائن، الإقرار، اليمين، المعاينة والخبرة).[1]

وهذه البينات منها ما ينصب على الواقعة المراد إثباتها مباشرة، كالإقرار والشهادة والأدلة الكتابية(المكاتبات الخطية)، والمعاينة والخبرة، وتسمى الأدلة.[2] وفي حالة عدم وجودهن يلجأ القاضي إلى وسيلة أخرى غير مباشرة وهي القرائن.

ولأن القانون الإداري غير مقنن، وبالتالي عدم وجود نص على وسائل إثبات خاصة بالتصرفات الإدارية، فإن القاضي الإداري يأخذ بوسائل الإثبات العامة – التي تم ذكرها سابقاً– التي تلجأ إليها الإدارة، كدليل إثبات على قيام علم صاحب الشأن اليقيني الشامل بالقرار الإداري الصادر بحقه، وذلك لإجازة القضاء الإداري إثبات واقعة العلم بكافة طرق ووسائل الإثبات، مع المحافظة على دور القاضي الإداري الإيجابي في تكوين عقيدته واستخلاص الحقيقة مما يعرض عليه من الوقائع والأوراق والأدلة.[3]

لذلك ارتأينا تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب نخصص كل مطلب لواحدة من أدلة الإثبات.

---

[1] قانون البينات رقم 30 لسنة1952، م2. المنشور في الجريدة الرسمية صفحة رقم 4709 بتاريخ2005/6/1.

[2] لمزيد من تفاصيل أنظر: مصطفى عبد العزيز الطراونة، القرائن القضائية لإثبات عدم مشروعية القرار المطعون به، رسالة دكتوراه، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، الأردن، 2011، ص31 وما بعدها.

[3] لمزيد من تفاصيل أنظر: برهان خليل زريق، نظام الإثبات في قانون الإداري، (د.ن)، دمشق، 2009، ص130 وما بعدها.

المطلب الأول: الإقرار

يعد الإقرار من أهم وسائل الإثبات التي يستطيع القاضي من خلالها تحقيق العدالة واستجلاء الحقيقة في الوقائع التي تعرض عليه بالدعوى.

فحقيقة الإقرار: هي إخبار عن أمر يتعلق به حق الغير، وعرفه البعض أيضا بأنه اعتراف الشخص بحق عليه لآخر، باعتبار أن هذا الحق ثابتا في ذمته وإعفاء الآخر من إثباته.[1] وعرفه البعض أيضا بأنه اعتراف الخصم أمام القضاء الإداري بواقعة قانونية مدعى بها أثناء السير في الدعوى المتعلق بها الواقعة وهو من طرق الإثبات المعروفة أمام القضاء المدني والجزائي أيضا.[2]

ومن خصائصه أنه عمل قانوني إخباري يصدر من جانب واحد، وتتجه الإرادة فيه نحو أحداث أثر قانوني هو ثبوت الحق في ذمة المقر ويعتبر بذلك حجة ضده، بالتالي إعفاء المقر له من إثبات هذا الحق، فهو سيد الأدلة في القانون المدني، لكن إذا انتقلنا إلى الإقرار في ظل القانون الإداري فإننا نجد أن مفهومه وبصفة عامة، لا يختلف عن مفهومه أمام القضاء العادي، مع

---

[1] برهان خليل زريق، نظام الإثبات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص263.

[2] هاشم كساسبة، وسائل الإثبات أمام القضاء الإداري، مرجع سابق،ص290. وكما عرف قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية الإقرار كما جاء بأحد أحكامها:" ... هو اعتراف الخصم بواقعة قانونية مدعى بها عليه وذلك أثناء السير في الدعوى المتعلقة بهذه الواقعة – يجب أن يكون الإقرار صريحا– لا يجوز للمحكمة أن تستشفه وتقضي به– إذا كان المقر وكيل الخصم الخاص فلا يعد إقراره قضائيا إلا بتوكيل خاص. فعلم صاحب الشأن بالقرار المطعون فيه يقوم هنا مقام إخطاره به –ويجب أن يكون هذا العلم يقينيا لا ظنيا ولا افتراضيا وأن يكون شاملا لجميع العناصر– ويتعين أن يثبت من تاريخ معين يصلح لأن يتخذ أساسا لجريان ميعاد الطعن بالإلغاء". القضية رقم 573 لسنة 38ق، الصادر بتاريخ 1994/11/21. شريف الطباخ، أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية منذ نشأتها، مرجع سابق، ص192. ولم يخلو قانون البينات الأردني من أيراد تعريف للإقرار حيث ورد بالمادة 44 منه أن" الإقرار هو إخبار الناس عن حق عليه لآخر ولمزيد من التفصيل حول الإقرار وتقسيمه وحجيته أمام القضاء المدني والتجاري راجع مفلح القضاة، البينات في المواد المدنية والتجارية، جمعية عمال المطابع التعاونية، عمان، 1994، ص 355 وما بعدها.

ملاحظة الملاءمة بين ما تقتضيه ظروف وملابسات الدعوى الإدارية، واختلاف طبيعتها عن الدعوى أمام المحاكم العادية، فهو بذلك يخضع لقناعة القاضي الإداري وسلطته التقديرية.

وبصفة عامة فأن الإقرار في نطاق المنازعات الإدارية قد يقدم من ذوي الشأن شفاهة في الجلسة أمام القاضي الإداري ويثبت في المحضر وتعمل المحكمة أثره القانوني، وقد يقدم كتابة في المذكرات أو المستندات المودعة بالملف، وهذا هو الأمر الغالب كنتيجة للصفة الكتابية التي تتصف بها المرافعات الإدارية، بل وقد يستخلص الإقرار من نتيجة استجواب ذوي الشأن ومناقشتهم، حيث قد يصدر منهم إقرار بوقائع معينة تفيد في الإثبات. [1]

وتبدو أهمية الإقرار أمام القضاء الإداري في تطبيقات متعددة وعلى وجه الخصوص في حالات إثبات الانحراف بالسلطة، وحالات العلم اليقيني بالقرار الإداري، فإذا أقر الطاعن بعلمه بالقرار الإداري محل الطعن، سرت مدة الطعن من تاريخ هذا الاعتراف، وبالرغم من أن إقرار الطاعن هو الوسيلة السهلة لإثبات العلم اليقيني فإنها نادرة الوقوع، والسبب في ذلك هو عدم معقولية إقرار الطاعن بالعلم؛ لأنه يعلم بأنه في ذلك يعرض نفسه لخسارة دعواه، وعدم قبولها لفوات المدة إذا أنقضت فعلا.[2]

تطبيقا لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه :" إذا صدر قرار بالاستغناء عن خدمات الموظف، واعترف الموظف خطياً بأنه علم بصدور القرار القاضي بالاستغناء عن خدماته، فتبدأ مدة الطعن في القرار اعتبار من تاريخ الاعتراف"[3].

---

[1] خميس السيد إسماعيل، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص118 وما بعدها

[2] نواف الكنعان، وسائل الإثبات الإداري في قضاء محكمة العدل العليا، مجلة دراسات الأردنية، المجلد 26، العدد1، 1999، ص49

[3] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 944 لسنة 3ق الصادر بتاريخ 1958/5/24، السنة الثالثة ص1276

وقضت في حكم أخر: " إن الطاعن وقد انتهت مدة وقفه.. فإنه كان من المتعين عليه أن يعود إلى عمله في اليوم التالي، أو على الأكثر في بحر خمسة عشر يوماً من هذا التاريخ وإلا اعتُبر مستقيلا بالتطبيق لنص المادة 112 من القانون رقم 210 لسنة 1951 (قانون التوظيف القديم)... أما وهو لم يعد إلى عمله فإن في ذلك دليل كل الدليل على علمه بالإجراء الذي حال بينه وبين عودته إلى عمله وهو صدور القرار... بمد مدة الوقف، ويكون ما ذكرته الجهة الإدارية من أن المطعون ضده قد أخطر بالقرار المطعون فيه صحيح تؤيده وتؤكده وقائع الدعوى".[1]

كما أخذت محكمة القضاء الإداري المصرية بالإقرار وسيلة لإثبات العلم بالقرار الإداري المطعون فيه، فاستدلت عليه من توقيع المدعي على الطلبات المقدمة منه، لإعطائه شهادة عن مدة خدمته السابقة، يدل على علمه بالقرار الصادر بقبول استقالته على وجه اليقين في تواريخ تقديمه لهذه الطلبات.[2] وبنفس المعنى قضت:" أن توقيع المدعي على الطلبات المقدمة منه لإعطاء شهادة في مدة خدمته بصفته كاتبا أول بمكتب الشهر العقاري بالأقصر يدل على أنه علم بالقرار الصادر بقبول استقالته من وظيفته على وجه اليقين في تواريخ هذه الطلبات. فإذا تراخى في رفع الدعوى إلى ما بعد انقضاء الميعاد المحدد لرفعها قانونا فمن ثم يكون الدفع بعدم قبول الدعوى قائما على أساس سليم من القانون متعينا قبوله."[3]

وذهبت في حكم أخر: " أنه وأن كان المدعي قد أقر في إنذاره المعلن إلى وزارة الداخلية في4 من سبتمبر/أيلول سنة 1950 بعلمه بتعيين العمدة في 26 من أغسطس/أب سنة 1950

---

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن الصادر بتاريخ 1963/5/19. أحمد سمير أبو شادي، مجموعة القواعد القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا المصرية في عشر سنوات،مرجع سابق، ص1052.

[2] محكمة القضاء الإداري المصرية، في القضية رقم 1542 لسنة5ق، الصادر بتاريخ 1953/1/18، مجموعة أحكام السنة السابعة، ص722.

[3] محكمة القضاء الإداري المصرية، الصادر في18 يونيو/حزيران 1952، مجموعة السنة الخامسة، ص1543.

وطلب عدم تصديق الوزير على هذا اليقين، إلا أن الحكومة لم تقدم الدليل على علمه بتصديق الوزارة، ولا وجه للأخذ بما جاء في دفاعها من أنه يستفاد من مباشرة العمدة لعمله على علم من أهل البلدة، ومنهم المدعي إنما تكون كذلك بعد التصديق -لا يعتد بذلك ما دام الدليل لم يقم على إثبات هذا العلم بصفة قاطعة حتى يحدد ميعاد رفع الدعوى وعلى ذلك يكون الدفع بعدم قبول الدعوى غير قائم على أساس سليم ويتعين رفضه".[1]

كما أخذت بأقوال مندوب المدعي قرينة على إقرار المدعي له، فحضور المندوب أمام اللجنة وتمسكه أمامها بما تمسك به المدعي في الدعوى القائمة أمام قضاء مجلس الدولة، إلا أن اللجنة وقتها لم تأخذ بأقواله، لأنه لم يقم دليل عليها فأصدرت قرارها المطعون فيه، ومن هذا يتبين أن المدعي ممثلا في شخص وكيله قد علم بالقرار المطعون فيه، وبالأسباب التي استند إليها علما يقينيا شاملا ومن ثم فإن ما يذهب إليه من أنه لم يثبت علمه اليقيني الشامل بفحوى القرار المطعون فيه ومحتوياته، هو قول يناقض الثابت في أوراق الدعوى وأقوال المدعي للمندوب. وعلى ذلك فإن ميعاد رفع دعوى إلغاء القرار المطعون فيه يسري اعتباراً من أعلام المدعي لمندوبه.[2]

هذا ولقد أقرت محكمة القضاء الإداري المصرية قاعدة عامة مفادها عدم جواز تجزئة الاعتراف، فإذا أقر المدعي بعلمه بالقرار وقيد هذا الاعتراف بأمور أخرى، فيجب على الإدارة أن تأخذ بالاعتراف كله أو تتركه كله، وذلك بقولها "... إذا كان المدعي مقراً بعلمه بصدور الأمر من

---

[1] محكمة القضاء الإداري المصرية، الصادر بتاريخ 18 مارس/آذار 1952، السنة الخامسة، ص749 وكذلك اعتبرت أن تجنيد فرد من الأفراد يكشف بشكل مؤكد عن علمه اليقيني بصدور القرار بتجنيده. راجع مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص590.

[2] محكمة القضاء الإداري المصرية، الصادر بتاريخ 27 يونيو/حزيران 1961، مجموعة السنة الثانية، ص777. وهذا ما بينته محكمة التمييز الأردنية حيث قضت:" إن إقرار المحامي الوكيل الصادر منه أثناء المحاكمة في الدعوى المقامة ذد موكله يعد إقرار قضائيا ملزما لوكيله". تمييز/حقوق، في الدعوى رقم 85/126، مجلة نقابة المحامين، عدد11-12، 1985، ص1883.

تاريخ معين إلا أنه يقرر في الوقت ذاته أنه تظلم منه بعريضة توقف ميعاد الستين يوماً.. فلا يمكن تجزئة إقرار المدعي بأخذ ما يضره وترك ما ينفعه.. ومن ثم يتعين على الحكومة إثبات علم المدعي بصدور القرار بإحدى الطرق المنصوص عليها قانونا".[1]

ولا يخلو قضاء محكمة العدل العليا السابق من الأخذ بالإقرار كوسيلة لإثبات قيام علم صاحب الشأن بالقرار الإداري المطعون فيه، بالتالي سريان ميعاد الطعن بالإلغاء فقضت:"... حيث استقر اجتهاد محكمتنا على أن العلم اليقيني بالقرار الإداري يقوم مقام التبليغ وحيث ثبت من البينة المقدمة في هذه الدعوى، ومن إقرار المستدعي الأول باستدعاء الدعوى انه علم بسحب جواز سفره الأردني وإلغائه وإلغاء قيده المدني في 2004/11/8 وتقدم بهذه الدعوى بتاريخ 2006/12/7 أي بعد مرور أكثر من سنتين على صدور هذا القرار، فإن دعواه تكون مقدمة بعد فوات المدة القانونية المنصوص عليها في المادة ...ويكون هذا الدفع مقبولاً والدعوى مستوجبة للرد شكلاً من هذه الناحية.".[2]

وذهبت في حكم آخر"... نجد أن القرار المطعون فيه قد صدر بتاريخ 2007/4/23 وأن المستدعي علم به علما يقينيا، كما هو ثابت من الإقرار المقدم منه إلى كلية الزراعة بتاريخ

---

[1] محكمة القضاء الإداري المصرية، الصادر في 14 فبراير/شباط 1950، مجموعة السنة الرابعة، ص369. المشار أليه في: سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص585

[2] عدل عليا، رقم 2006/564، الصادر بتاريخ 2007/1/30، مركز عدالة. وبنفس المعنى قضت :"... بما أن القرار المشكو منه الأول لم يصدر بمواجهة المستدعية ولم ترد أي بينه على أنها قد علمت بهذا القرار بتاريخ معين إلا بإقرارها أنها تبلغته بتاريخ 2001/12/10 وهو تاريخ صدور شهادة لمن يهمه الأمر عن وزير التعليم العالي والبحث العلمي بالتاريخ المشار إليه تحتوي على مضمون القرار المطعون فيه الأول وبما أن الحد الأدنى المتيقن لتاريخ تبلغ أو علم المستدعية بالقرار المشكو منه الأول هو تاريخ 2001/12/10 حسب إقرارها وكان القرار المشكو منه الثاني قد صدر بتاريخ 2002/1/28 وقدمت هذه الدعوى بتاريخ 2002/2/7 فإنها تكون بالنسبة للقرارين المطعون فيهما مقدمه في أثناء المدة القانونية ويكون الدفع الأول دفعا غير مقبول متعينا رفضه ".عدل عليا، في الدعوى رقم 2002/45،الصادر بتاريخ 2002/5/29، منشورات قسطاس.

2008/4/24 ، وذلك لغاية دخول امتحان الكفاءة المعرفية المنوي عقده بتاريخ 10/20 و10/23 للفصل الأول من العام الجامعي (2008) و(2009) وذلك بعد أن قرأ الإعلان على لوحة الإعلانات الخاصة بالدراسات العليا في القسم بتاريخ 2008/4/10 أي أن المستدعي علم بصدور القرار المطعون فيه والمتضمن إعادة الامتحان".[1]

ويستدل أيضا على أخذ محكمة العدل العليا بالإقرار من حكمها: " إن تقديم المستدعي طلبا لإعادة تسجيله في سجل المحامين المتدربين، يدل دلالة قاطعة على علم المستدعي بمضمون قرار شطب تسجيله بتاريخ تقديم الطلب في 203/9/13، وأن إقامة الدعوى بتاريخ 2003/11/16 أي بعد مضي أكثر من 15 يوما يجعل الدعوى مقدمة بعد فوات الميعاد عملا بالمادة 99 من قانون نقابة المحامين رقم 11 لسنة 1972 مما يستوجب ردها شكلا".[2] كما استدلت أيضا على علم الطاعن المؤكد بالقرار المطعون فيه من اعتراضه -حيث جاء في أحد أحكامها- " بما أن الثابت أن المستدعي الأول تقدم بتاريخ 1999/3/18 باعتراض إلى مدير مستشفى البشير، يعترض فيه على القرار المطعون فيه، فإن هذا يعني أن المستدعي علم بالقرار المطعون فيه علما يقينياً في ذلك التاريخ، وبما أن هذه الدعوى مقدمة بتاريخ 1999/6/14، فإنها تكون مقدمة بعد فوات المدة القانونية".[3]

---

[1] عدل عليا، رقم 2008/383، الصادر بتاريخ 2008/12/30، منشورات قسطاس.

[2] عدل عليا، رقم 2006/526، مجلة نقابة المحامين، عدد 1-2-3، 2004، ص75.

[3] عدل عليا، رقم 99/243، الصادر بتاريخ 1999/12/6، المنشور في المجلة القضائية سنة 1999، ص 188. كما واستدلت عليه مما هو ثابت باستدعاء صاحب الشأن، فقضت :" إذا تبلغ المستدعي القرار المشكو منه إلى معالي وزير النقل والمحفوظ بملفه والذي يعترض فيه على قرار إنهاء خدماته. وحيث أنه تقدم بهذه الدعوى بتاريخ 2010/3/30 فيكون علم علما يقينيا بصدور القرار المطعون فيه بتاريخ 2010/1/28 وعليه فيكون قدمها في اليوم الثاني والستين... ".عدل عليا، في الدعوى رقم 2010/144، الصادر بتاريخ 2010/6/29.

ومن الأحكام السابقة يتبين لنا أن الإقرار يمكن أن يكون صريحاً وهو الأكثر ندرة ويمكن أن يكون ضمنيا وهو الغالب، حيث يستشفه القاضي الإداري من أي دليل أو قرينة أو واقعة تفيد حصوله، وتكشف عنها وقائع الدعوى. فإقرار صاحب الشأن الصريح أو الضمني رتب القضاء عليه وقوع العلم اليقيني بالقرار المطعون فيه، ومن ثم سريان ميعاد الطعن بالإلغاء.

المطلب الثاني: الشهادة

استقر القضاء الإداري على إثبات العلم اليقيني من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله دون التقيد بوسيلة إثبات معينة، ومن هنا استندت بعض أحكام القضاء الإداري على شهادة الشهود، لبيان وجه الحق في الدعوى، فهي من وسائل الإثبات في الدعوى الإدارية التي تعتمد على شخصية وأحاسيس ومعتقدات الشاهد.[1]

وقد عرف الفقه الشهادة –بصفة عامة– " بأنها إخبار الإنسان في مجلس القضاء بحق على غيره لغيره".[2] وعرفه آخرون بأنها " إخبار الشخص أمام القضاء بواقعة قد حدثت مع غيره ويترتب عليها حق لغيره أيضا".[3]

وتعد هذه البينة أساسية أمام القضاء العادي، إلا أنها ثانوية أمام القضاء الإداري، لأنه قضاء أوراق وليس قضاء وقائع، والسبب وهن هذا الدليل الذي يعود إلى أن الثقة فيه مستمدة من

وقضت أيضاً :" ما دام الثابت من كتاب الجهة المستدعية المؤرخ في 8/ 11/ 1997 الموجه لرئيس مجلس التعليم العالي والذي أعلنت فيه موافقتها على جميع الشروط الواردة في القرار المطعون فيه الثاني رقم 1457 فإنها تكون قد علمت بهذا القرار علما يقينيا قاطعا يسد مسد التبليغ وتكون الدعوى الحالية للطعن بها القرار مقدمة بعد فوات المدة القانونية بالإضافة إلى أن المستدعية أذعنت للقرار المشار إليه".عدل عليا، في الدعوى رقم 1999/278، الصادر بتاريخ 1999/10/25، منشورات قسطاس.

[1] عبد العزيز خليفة، المرافعات الإدارية والإثبات أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص309.

[2] المرجع السابق، ص312

[3] أنظر بصدد هذا التعريف محمد علي محمود الخصاونة، وسائل الإثبات في دعوى الإلغاء(دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، الأردن، 2014، ص170.

أحاسيس الشاهد ومشاعره ومعتقداته، خلافا للأدلة الخطية التي تستمد الثقة فيها من حقيقتها الموضوعية غير الذاتية، إلا أن القاضي الإداري يلجأ إلى هذا الدليل عند عدم توفر الأدلة الخطية.

وهنا يمكننا القول، بأن الشهادة كوسيلة إثبات قد يتمسك بها المدعي بصفة أصلية لكي يثبت ادعاءه، وقد يلجأ إليها القاضي الإداري للتخفيف من عبء الإثبات الواقع على أحد الطرفين، لاسيما إذا كانت الدعوى متعلقة بإثبات عيب إساءة استعمال السلطة، والتي تحتاج بطبيعتها لتقديم الإثبات مباشرة على وقائعها، إذا أخفت الجهة الإدارية الأسباب الحقيقة وراء إصدار القرار، كما تلجأ إليها الإدارة لإثبات تحقق علم صاحب الشأن بالقرار الإداري المطعون فيه، ومن ثم رد الدعوى شكلا لفوات ميعاد الطعن بها، وذلك لإباحة القضاء الإداري للطاعن الإثبات بكافة طرق الإثبات ومنها شهادة الشهود.[1]

فقد جاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا المصرية ما يؤكد على أخذها بوسيلة الشهادة في الإثبات بقولها "... فإذا تم استجماع الوقائع المكونة للذنب التأديبي واستخلصت عناصر الاتهام

---

[1] أنظر سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة(دراسة مقارنة)، ط3، جامعة عين شمس، القاهرة، 1978،ص167. كما قالت المحكمة الإدارية العليا المصرية: (...حيث أن القضاء الإداري لم يستجب إلى الإدعاء وأيد ما انتهت إليه الوزارة في حالة أخرى تتعلق بتقديم المدعي شهادات من المعاصرين لإثبات مدة الخدمة السابقة على أساس عدم تقديم الإثبات الكافي على صحة البيانات). حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر بتاريخ 25/أكتوبر/تشرين أول/1958، السنة الرابعة، ص12. وأنظر أيضا حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر بتاريخ 6/مارس-آذار/1966، السنة 11، ص509. ويجب الإشارة إلى أن القضاء الإداري الفرنسي أخذ بالشهادة كوسيلة إثبات، فهو يعتبرها إحدى وسائله في ذلك دون الخروج عن الإطار العام الذي حدده القانون أو إجراءات المنازعات الإدارية. فيأخذ بها في المنازعات الخاصة بالقرارات التأديبية ودعاوى إساءة استعمال السلطة ودعاوى التعويض والمنازعات الانتخابية. ولا يوجد ما يدل على أخذه بها في مجال إثبات علم صاحب الشأن بالقرار الإداري.أنظر أحمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص368 وما بعدها.

بأسلوب مشروع من مصادرها الصحيحة وضمت للأوراق المؤيدة لها وأكملت بأقوال الشهود من الموظفين وغيرهم...".[1]

كما ذهبت للأخذ بالشهادة قرينة للعلم بالقرار الإداري، وأن لم يكن ذلك مشار إليه صراحة في أحد أحكامها القديمة، فقضت :" بأنه لما كان الثابت من الأوراق، **وما أكده كل من ديوان المحاسبة، وموظفي مصلحة الضرائب**، وهو ما لم يدحضه المدعي بحجة إيجابية، ولم يقم الدليل على عكسه أن حركة الترقيات التي أجراها الديوان في 25 من أغسطس/آب سنة 1948 قد أذيعت في حينها على جميع موظفيه بنشرها في لوحة الإعلان المعدة لذلك بالديوان في الوقت الذي كان المدعي لا يزال موظفاً به، إذ لم ينتقل منه إلى مصلحة الضرائب إلا بعد ذلك بأكثر من شهرين ونصف في 16 من نوفمبر/تشرين الثاني 1948، وأن حركة الترقيات التي تمت بمصلحة الضرائب في 13 من ديسمبر/كانون الأول 1948 بعد نقله إليها قد نشر القرار الصادر بها، ووزع على جميع أقسام المصلحة وقت صدوره، فإن هذا النشر والتوزيع، وإن لم يعتبر أداة لافتراض العلم حتماً إلا أنهما ينهضان قرينة قوية على تحققه ما دام لم يثبت العكس".[2]

---

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية، في حكم رقم 1105 لسنة 44ق، الصادر بتاريخ 2003/10/25.

[2] المحكمة الإدارية العليا، حكمها في الطعن رقم 549 لسنة 3ق، الصادر بتاريخ 1957/6/22، المنشور في مجلة المحاماة المصرية، العدد الثامن، أبريل/نيسان 1959. والمنشور على الموقع الالكتروني http://www.3asq.com/، موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية، تاريخ المشاهدة يوم الخميس، بتاريخ 2014/10/9.

وعلى ذلك سار المشرع الأردني أيضاً، فأورد بالمادة 72 من القانون المدني أن :" الشهادة من أدلة أثبات الحق". كما وذهبت المادة 79 من القانون نفسه أن " الكتابة والشهادة والقرائن القاطعة والمعاينة والخبرة حجة متعدية والإقرار حجة قاصرة على المقر". [1]

وبذلك يكون للقاضي الإداري الأردني اللجوء إلى الوسائل التي نص عليها قانون البينات لتطبيقها في الإثبات بما فيها الشهادة، وذلك بما لا يتعارض مع طبيعة الدعوى الإدارية مطبقا في ذلك القواعد العامة في الشهادة والتي نص عليها قانون أصول المحاكمات المدنية رقم 24 لسنة 1988، فيما يخص الشهادة، بينما نصت المادة 10 من قانون القضاء الإداري النافذ " يرفق استدعاء الدعوى بالبينات الخطية التي يستند إليها المستدعي في إثبات دعواه وقائمة بأسماء الشهود الذين يعتمد على شهاداتهم في ذلك الإثبات...".

وظهر في العديد من الأحكام ما يؤكد توجه قضاء محكمة العدل العليا سابقاً على الأخذ بالشهادة في الإثبات، فيظهر ذلك جليا في الدعوى التأديبية ودعوى الانحراف في استعمال السلطة ودعوى الانتخابات، ومنها حكمها الصادر في الدعوى التأديبية "..بتاريخ 1997/9/6 قدمت شكوى بحق المستدعي مفادها أنه يعمل بالمستشفى الإسلامي، بالإضافة لعمله الرسمي بمستشفى الجامعة وانه كثيرا ما يتغيب ويتأخر عن الدوام وفي بعض الأحيان يغادر الدوام مبكرا كما أنه يقوم في بعض الأحيان باستبدال الأجهزة الطبية من مستشفى الجامعة بأجهزة طبية من المستشفى الإسلامي نتيجة هذه الشكوى، قرر مدير المستشفى بموجب كتابه رقم ش/ع/4038 تاريخ 1997/9/16 تشكيل لجنة تحقيق مع المستدعي، وبعد أن قامت اللجنة بإجراء التحقيق وسماع

---

[1] القانون المدني الأردني، رقم 43 لسنة 1976. وجاء ذكرها من بين تقسيمات البينات تحت تقسيم وسائل الإثبات في المادة 2 قانون البينات، ورد ذكره سابقا.

أقوال المستدعي وأقوال الشهود رفعت خلاصة التحقيق إلى المدير العام للمستشفى تاركة له فرض العقوبة التي يراها مناسبة بعد أن تأكد لها أن المستدعي يعمل فعلا لدى المستشفى...".[1]

وبما أنه يمكن إثبات العلم اليقيني من أية واقعة أو قرينة تفيد وتدل على علم صاحب الشأن بالقرار وأسبابه فيمكن الأخذ بالشهادة أيضا لإثباته. وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا بقولها:"... يمكن إثبات حصول واقعة العلم اليقيني بالشهادة...".[2]

وبناءً عليه قضت في أحد أحكامها :"... أصدر المستدعى ضده قراره المشكو منه الأول المتضمن إيقاع عقوبة حسم نصف راتب المستدعي الأساسي لشهر واحد فقط وبتاريخ 2009/4/26، تم استدعاء المستدعي من قبل مدير دائرة الموارد البشرية في الجامعة لتبليغه القرار المشكو منه الأول، وبعد أن تم اطلاعه على مضمونه إلا أنه رفض التوقيع على التبليغ على ما هو ثابت من كتاب مدير دائرة الموارد البشرية المنتهي برقم.. بتاريخ.. كما أكد على ذلك كل من موظفي الديوان وهم كل من عواد الجبور وفايز عموش... وكان ذلك بيوم 2009/4/26 مما يجعل القرار مقدما بعد فوات المدة الزمنية المقررة بالمادة 12/أ من قانون محكمة العدل العليا...".[3]

---

[1] عدل عليا، في القضية رقم 1998/259، الصادر بتاريخ 1998/10/25، منشورات قسطاس أيضا حكمها رقم 96/10، الصادر بتاريخ 1996/6/4، منشورات قسطاس. وأنظر أيضا أحكامها المتعلقة بالأخذ بالشهادة لإثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة في قضية رقم 2010/106، الصادر بتاريخ 2010/7/12، منشورات قسطاس. وحكمها رقم2011/129، الصادر بتاريخ 2011/12/29، منشورات قسطاس.

[2] عدل عليا، في القضية رقم 93/686، مجلة نقابة المحامين، 1994، ص32. وأشار إلى نفس الحكم د. كريم كشاكش، ميعاد دعوى الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية،أبحاث اليرموك، جامعة اليرموك، كلية القانون،المجلد 22، العدد3، 2006.

[3] عدل عليا، رقم 2009/324، الصادر بتاريخ 2010/1/11، منشورات عدالة.

فالحكم السابق يدل على أن المحكمة استدلت من شهادة الموظفين بامتناع المستدعي عن التوقيع على كتاب مدير الموارد البشرية، مما يدل على علمه اليقيني بالقرار الإداري المطعون فيه.

وقد استندت إلى البينة الشخصية (الشهادة) لإثبات علم الموظف صاحب الشأن بقرار تعديل درجته، ومما جاء في حكمها:".. إن القرار المشكو منه، قد صدر بتاريخ 1992/10/24 وعلم به المستدعي علماً يقينياً في مدة لا تتجاوز أسبوعاً من تاريخ 1992/11/12، كما هو ثابت من شهادة قسم الباطنية في مستشفى البشير، فقد ذكر هذا الشاهد بشهادته أنه أطلع المستدعي على هذا القرار، وقرأه وطلب منه تصويره، ولما كان من الثابت أن المستدعي قد علم بالقرار المطعون فيه علماً يقينياً في مدة لا تتجاوز أسبوعاً واحدا من تاريخ 1992/11/2، وقدم الدعوى بتاريخ 1993/1/25، فإنها تكون مقدمة بعد فوات المدة القانونية".[1]

وقد أيد أغلب الفقه أيضا استخدام الشهادة في الإثبات، وذلك لما فيه من إتاحة الفرصة للطاعن من الاستعانة بالشهود لإثبات دعواه، حيث إن الإدارة قد تتصرف بسوء نية ويصعب التنبؤ بأغراضها وبواعثها.[2]

وبذلك يمكننا القول بأن اجتهاد القضاء الإداري قد استقر على الأخذ بالشهادة دليلاً لإثبات علم صاحب الشأن بالقرار الإداري، وبالتالي سريان ميعاد الطعن بالإلغاء، إلا أنه يبقى دليلاً ضعيفاً لما سبق أن بيناه، ومقارنة مع حجية مخاطبات صاحب الشأن مع الإدارة كدليل أقوى على قيام علمه بالقرار.

ولذلك ظهرت حكم لمحكمة العليا الليبية لا تأخذ فيها بالشهادة، ومنها أنها قضت:"... لا يتحقق معنى العلم اليقيني، ولا إثبات حقيقية الميعاد الذي تبدأ منه مواعيد الطعن بطريق الاستناد

---

[1] عدل عليا، رقم93/67، الصادر بتاريخ 1993/6/16، مجلة نقابة المحامين، الأعداد 1-3،سنة1994، ص34.

[2] أنظر: أحمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص378 وما بعدها.

إلى شاهد توضع أقواله موضع التقدير والاحتمال والترجيح..".[1] ويبدو من تحليل هذا الحكم أن المحكمة لم تأخذ بالشهادة، لما في الأخذ بها- في تقدير المحكمة، من مخالفة لشروط قيام العلم اليقيني الذي يجب أن يكون علما حقيقيا مؤكدا لا ظنياً ولا افتراضيا، والشهادة وكما بينا تبقى من الأدلة الضعيفة التي تعتمد على شخصية وأفكار الشاهد، فمهما كان مبلغ صدقها وعدلها، تتناقض منطقيا مع طبيعة هذا الشرط. إذ يبقى عنصر الظن والافتراض يحيطها وإن كان بنسبة قليلة. ثم إن الأخذ بالشهادة كوسيلة إثبات من قبل القاضي الإداري، إنما يكون على سبيل الاستثناء كما يرى جانب من الفقه.[2] ونحن نؤيد اتجاه المحكمة هذا، إذ لا يجوز اللجوء إلى وسيلة إثبات استثنائية لإثبات وسيلة علم استثنائية بالقرار الإداري.

المطلب الثالث: المخاطبات الخطية بين الإدارة وصاحب الشأن

يمكن للقاضي الإداري أن يتبين حصول العلم اليقيني من المكاتبات والمخاطبات التي يجريها صاحب الشأن مع الإدارة، فهي تعد بمثابة إقراراً ضمنيا بعلمه اليقيني بالقرار محل الطعن. وكثيرة هي تطبيقات القضاء الإداري في هذا الصدد.

ومنها أن بإمكان الإدارة إثبات العلم اليقيني من خلال الاستدعاءات التي يقدمها صاحب الشأن إلى الإدارة العامة بصرف النظر عن ماهيتها، شريطة أن تفيد وتدل صراحة على علم الشخص بالقرار، والأمثلة عليها عديدة، وتختلف باختلاف سبب الاستدعاء.[3] ومنها ما قضت به محكمة العدل العليا ".. إذا طعن المستدعي بقرار مجلس نقابة المحامين المتضمن إلغاء قرار إعادة

---

[1] المحكمة العليا الليبية طعن إداري رقم3 لسنة 2ق جلسة 1956/11/28؛ عن د.خالد الزبيدي، مرجع سابق،ص160.

[2] د.خالد الزبيدي، نظرية العلم اليقيني، مرجع سابق،ص160.

[3] علي خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني، مركز العربي للخدمات الطلابية، ط1، 1995، ص482

تسجيله في سجل المحامين الأستاذة المزاولين بسبب عدم انفكاكه عن العمل كوزير في السلطة الوطنية الصادر بتاريخ... وطعن بالقرار بتاريخ... مما يجعله مستوجب الرد شكلا لتقديمه بعد فوات الميعاد... طالما أن المستدعي علم بالقرار المطعون فيه علماً يقينياً لتقدمه باستدعاء بتاريخ... يطلب فيه إعادة تسجيله في سجل المحامين...".[1] ومن هذا الحكم يتبين لنا أنها أخذت بالاستدعاء الذي قدم لنقابة المحامين كقرينة لإثبات قيام علم صاحب الشأن بالقرار الصادر بحقه وذلك بالتحديد من تاريخ تقديمها.

كما أخذت به عندما تقدم المستدعي للإدارة باستدعاء إعادته إلى العمل، كقرينة على قيام علمه بالقرار الصادر بإنهاء خدمته[2]، وكذلك عندما قدم اعتراضاً على سبب القرار الصادر بحق المستدعي كقرينة كافية لقيام علمه بمضمون القرار، وذلك وفقاً لحكمها "... نجد بأن المستدعي ضده الأول(رئيس الجامعة) كان قد وجه الكتاب رقم.. بتاريخ.. إلى المستدعي بانتهاء خدمته في الجامعة اعتبارا من تاريخ.. وإنه يتقدم بجزيل الشكر وعظيم الامتنان على جهوده التي بذلها أثناء خدمته في الجامعة. وبتاريخ 2009/7/28 قدم المستدعي استدعاء إلى رئيس الجامعة يطلب فيه أعادة النظر في هذا القرار من جهة السبب، وذلك ليصبح السبب إتمام سن السبعين، فأجابه رئيس الجامعة بكتاب رقم.. بتاريخ.. بعدم الموافقة على طلبه لأن انتهاء خدمته تم بالاستناد لنص المادة (15/د) من نظام الهيئة التدريسية التي نصت... وبما أن رئيس الجامعة وجه إلى المستدعي (عضو هيئة التدريس) بتاريخ 2009/6/24 الكتاب رقم.. يشعره بانتهاء خدمته في الجامعة اعتبار

---

[1] عدل عليا، رقم 1999/33، الصادرة بتاريخ 2000/2/9، منشورات عدالة.

[2] عدل عليا، رقم 2011/229، الصادر بتاريخ 2012/1/26. راجع أيضاً حكمها رقم2012/279، الصادر بتاريخ 2012/12/11، مركز عدالة.

من تاريخ 2009/6/8، فيكون المستدعي علما يقينيا بهذا القرار من هذا التاريخ مما يجعل القرار مقدماً بعد فوات المدة المقررة بالمادة .... ".[1]

وقضت المحكمة ذاتها:" إذا تبلغ المستدعي بالقرار المشكو منه بتاريخ 2010/1/28 كما هو ثابت من الاستدعاء المقدم منه إلى معالي وزير النقل، والمحفوظ بملفه والذي يعترض فيه على قرار إنهاء خدماته. وحيث إنه تقدم بهذه الدعوى بتاريخ 2010/3/30 يكون علم علماً يقينياً بصدور القرار المطعون فيه بتاريخ 2010/1/28 وعليه يكون قدمها في اليوم الثاني والستين...".[2]

كما يدخل تحت باب الإثبات بالمخاطبات الخطية بين الإدارة والأفراد، تقديم أصحاب الشأن استرحام للجهة الإدارية لإعادة النظر بقراراتهم، كدليل على قيام علمهم الكافي بالقرار الصادر بحقهم، وذلك وفقاً لما قضت به محكمة العدل العليا :" نجد بأن المستدعي وبتاريخ 2013/3/2 تقدم باسترحام لإعادته إلى العمل، أي أنه يعلم علماً يقينياً قاطعاً بقرار المجلس التأديبي الاستئنافي وحيث استقر اجتهاد محكمتنا أن العلم اليقيني يقوم مقام التبليغ المنصوص عليه في المادة (12/أ) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992، وتعديلاته والتي تشترط إقامة دعوى الإلغاء خلال ستين يوماً من تاريخ التبليغ، أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية......الخ. وحيث أن

---

[1] عدل عليا، رقم 2009/230، الصادر بتاريخ 2009/12/31، مركز عدالة. وهذا ما أخذت به منذ ستينيات القرن الماضي حيث قضت في أحد أحكامها صراحة على قيام علم صاحب الشأن اليقيني بالقرار إذا ورد بالاستدعاء المقدم للإدارة ما يبرز علمه بسببه وفحواه " إذا قدم المستدعي استدعاء ورد فيه أنه علم بصدور القرار المتضمن اعتباره فاقداً لوظيفته أو أن المادة التي بني عليها القرار لا تنطبق على حالته وأن لديه التقارير التي تبرر عدم عودته إلى عمله بعد انتهاء إجازته وأنه مستعد لإبرازها، وكانت هذه الوقائع هي الوقائع نفسها الواردة في القرار المطعون به، فإن ذلك يفيد بأن المستدعي قد علم علماً يقينياً بمضمون القرار وأسبابه من تاريخ تقديمه لهذا الاستدعاء، وتكون الدعوى مقامة بعد ستين يوماً من هذا التاريخ مقدمة بعد مضي مدة الطعن بالإلغاء". عدل عليا، 1969/10/1، مجلة نقابة المحامين 1969، ص888.

[2] عدل عليا، رقم 2010/144، الصادر بتاريخ 2010/6/29. راجع أيضاً قرارها رقم 94/402، مجلة نقابة المحامين،1994،ص3107.

المستدعين أقاموا هذه الدعوى بتاريخ... وبعد أكثر من عشرة أشهر من تاريخ علمهم اليقيني بهذا القرار، تكون الدعوى مقدمة بعد فوات المدة القانونية، مما يستوجب ردها شكلاً من هذه الناحية....".[1].

وكذلك إرسال المستدعي التماسا خطيا للإدارة يطلب فيها إعادة النظر بالقرار الصادر بحقه قرينة على قيام علمه اليقيني بهذا القرار، وذلك وفقا لما قضت به: "...وحول الدفع المتعلق بالميعاد نجد أن القرار المطعون فيه قد تم تبليغه بواسطة المستدعى ضده، رئيس الجامعة إلى المستدعي بموجب كتابه رقم (1662/2/1/4/18)، تاريخ 2007/2/12 إلا أننا لا نجد أن هناك توقيعاً من المستدعي يشعر بتبليغه بالرغم انه على رأس عمله في الجامعة ، ونجد أن المستدعي قد وجه إلتماسا خطيا إلى رئيس الجامعة يطلب فيه إليه إعادة النظر بالقرار المطعون فيه، وموقعاً منه بتاريخ 2007/3/18، وبذلك يكون المستدعي قد علم بالقرار المطعون فيه وبكل محتوياته علماً يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً بهذا التاريخ".[2]

وكذلك اعتبرت تقديم الاعتراض على القرار الإداري يعد دليلاً على العلم اليقيني بالقرار، فقضت :" تقديم الاعتراض على إحالة العطاء يعني أن الجهة المعترضة تعلم علماً يقينياً بالقرار المطعون فيه بتاريخ اعتراضها، وقد استقر الفقه والقضاء الإداري على أن العلم اليقيني يقوم مقام التبليغ".[3]

---

[1] عدل عليا، رقم 2014/64، الصادر بتاريخ 2014/5/29، منشورات قسطاس.

[2] عدل عليا، رقم 2007/215، 2007/7/19، منشورات قسطاس.

[3] عدل عليا، رقم 2005/216، الصادر بتاريخ 2005/9/14، مجلة نقابة المحامين للسنة 2006، عدد1، ص 104.

وأكدت محكمة العدل العليا على الأخذ بهذه الوسيلة في الإثبات، عندما اعتبرت العديد من الطلبات المقدمة من أصحاب الشأن قرينة، على أن هؤلاء قد علموا بالقرار الإداري علماً يقينياً موجبا لبدء احتساب ميعاد الطعن، ومنها ما قضت به :" بالنسبة للقرار الطعين الأول المتضمن إيقاع عقوبة الفصل، صدر عن لجنة التحقيق بتاريخ 2012/8/5، وإن القرار الطعين الثاني الصادر عن مجلس العمداء من جامعة اليرموك بفصل المستدعي فصلين دراسيين بتاريخ 2012/8/27، وإن المستدعية قد علمت بهم علماً يقينيا، عندما تقدمت جامعة اليرموك/ دائرة القبول والتسجيل للحصول على شهادة من يهمه الأمر إذ حصلت عليها بتاريخ 2012/10/14 بعد دفع الرسوم بموجب إيصال رقم(..../...) فتقدمت المستدعية بهذه الدعوى بتاريخ 2012/12/18، فإنها تقدمت بعد فوات الميعاد...".[1] وأخذت به أيضاً عندما قضت :" جرى اجتهاد القضاء أن العلم اليقيني يقوم مقام التبليغ، فيما يتعلق ببدء ميعاد الطعن...ولما كانت أوراق الدعوى خالية من أية بينة تفيد بأن المستأنفة قد تبلغت القرارين المطعون فيهما إلا أنها علمت علماً يقينياً عندما تقدمت بطلب جديد إلى مسجل العلامات التجارية بتاريخ.. لتسجيل ذات العلامة التجارية، وبذات الصنف ودفعت رسوم التسجيل بذات التاريخ، وتقدمت بالاستئناف بتاريخ 2007/11/22، ولما كانت مدة الاستئناف عشرين يوماً من تاريخ العلم اليقيني مما يعني أنها مقدمة بعد الميعاد القانوني".[2]

---

[1] عدل عليا، رقم 2012/52، الصادر بتاريخ 2013/3/14، منشورات قسطاس.

[2] عدل عليا، رقم2007/510، الصادر بتاريخ 2008/1/17، منشورات عدالة. و أخذت به أيضاً عندما قضت :" جرى اجتهاد محكمة العدل العليا أن العلم اليقيني يقوم مقام التبليغ... حيث أن المستدعي تقدم بهذه الدعوى بتاريخ 2006/2/19 بعد أن علم بالقرار المطعون فيه علماً يقينياً بتاريخ 2006/2/1، عندما قام بتصوير ملفه النقابي الذي يحتوي على القرار المذكور فتكون الدعوى مقدمة بعد الميعاد القانوني". قرارها رقم 2006/69، الصادر بتاريخ 2006/4/12، منشورات عدالة.

واعتبرت طلب المستدعي بالحصول على شهادة من مدير تسجيل الأراضي بقطعة الأرض التي تعود له الذي تضمن أمر تصحيحها، قرينة على قيام علمه بقرار المدير العام لدائرة الأراضي والمساحة(مصدر القرار) المتضمن أمر تصحيح قطعة الأرض موضوع الدعوى علما يقينيا.[1]

كما واستنتجت المحكمة الإدارية العليا المصرية توافر العلم اليقيني بالقرار الإداري لدى الطاعن من إرسال خطاباً إلى الجهة الإدارية يحوي علماً كافياً بالعقوبة الموقعة عليه وأسباب توقيعها، وتحديد لأسباب المعارضة في القرار التأديبي شكلاً وموضوعاً، حيث رفضت المحكمة استناداً إلى ذلك دفع الموظف بعدم علمه بالقرار محل الطعن علماً كافياً نافياً للجهالة.[2]

واستدلت على قيام العلم اليقيني بالقرار الإداري أيضا من حكمها الذي يتلخص بأن المطعون ضدها تعمل في قناة السويس، التي منحتها مسكناً لإقامة أسرتها، ثم أصدرت قراراً آخراً بإخلائه ومنحها مسكناً بديلاً، فاستدلت المحكمة من خطاب الزوج الموجه إلى قناة السويس (بوصفها الجهة المختصة) على قيام علم الزوجة اليقيني بالقرار، وذلك حسب ما يظهر من حيثيات الحكم الذي جاء فيه: "... يُستدل من الخطاب المشار إليه والمرسل إلى الجهة المختصة بهيئة قناة السويس أن ثمة علماً يقينياً بأن أمراً بالإخلاء قد صدر من قناة السويس، وأنه تم تخصيص مسكن لإقامة أسرة المطعون ضدها بديلاً للمسكن الذي يتعين إخلاءه، ولا يجوز بحال القول بأن الكتاب المشار إليه صدر من زوج المطعون ضدها. وليس من المطعون ضدها شخصياً، ذلك أن زوج المطعون ضدها لم يصدر ضده قرار الإخلاء، بل صدر ضد الزوجة، وهي

---

[1] عدل عليا، رقم 1985/158، الصادر بتاريخ 1986/4/10، منشورات عدالة.

[2] المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 809 لسنة14ق،جلسة 1974/5/16 مجموعة أحكام السنة 19، ص384. وأنظر حكمها في الطعن رقم 1454 لسنة34ق، جلسة 1992/3/8،المنشور على موقع الالكتروني http://www.atefsalem.com/، تاريخ المشاهدة الخميس، 2014/10/23، الساعة: 8:30.

التي تم تخصيص مسكن بديل لها، ولم يثبت من الأوراق أن العلاقة الزوجية قد انقضت بين الزوج والزوجة، وأن قيام الزوج بكتابة ذلك الخطاب إلى الجهة المختصة بهيئة قناة السويس يتضمن ولا شك علماً يقينياً لدى الزوجة بالقرار، مكن الزوج من الإدلاء ببيانات ما كان في مكنته الإدلاء بها إلا من خلال زوجته المطعون ضدها بصفتها صاحبة الصفة في التعامل مع هيئة قناة السويس".[1]

ومن القرارات السابقة يتبين أن القضاء الإداري في مصر والأردن قد استقر على الأخذ بهذه الوسيلة لإثبات قيام العلم اليقيني بالقرار الإداري، لا بل توسع فيها فأخذ بها، وإن كانت على شكل استدعاء أو طلب أو استرحام فجميعها تؤكد أن صاحب الشأن بمخاطبته للإدارة، تحقق لديه العلم اليقيني الشامل والحقيقي بالقرار.

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 1344 لسنة 34ق، بتاريخ 1996/6/9، المنشور على الموقع الإلكتروني http://www.atefsalem.com/، تاريخ المشاهدة الاثنين الساعة 7:24.

المبحث الثاني

الإثبات بالقرائن

تعد القرائن من الوسائل غير المباشرة في الإثبات المدني؛ لأنها لا تنصب مباشرة بدلالتها على الواقعة المراد إثباتها، بل تستخلص من طرق الاستنباط، وهي –أي القرائن– تنصب على واقعة أخرى متصلة بالواقعة المراد إثباتها اتصالاً وثيقاً، وتعد الواقعة الثانية كواقعة بديلة إثباتا للواقعة الأولى كواقعة أصلية استنباطاً.[1]

وقد نص على القرائن القانون وأخذ بها القضاء، وأقرها الفقه وتعرف بأنها استنتاج واقعة معلوم إثباتها من واقعة أخرى قام عليها الدليل. لذلك تشترك القرائن مع غيرها من الأدلة لإثبات الوقائع، فإذا اقتصرنا على أدلة الإثبات المباشرة لما كان ممكناً الفصل في الدعوى.[2]

ولدورها بالإثبات وأهميتها، استعملت لإثبات واقعة قيام علم صاحب الشأن اليقيني بالقرار الإداري، فمثلاً قيام صاحب الشأن بتنفيذ القرار الإداري يفترض فيه أنه علم بالقرار الصادر بحقه لذلك قام بتنفيذه.

وبالرجوع إلى أحكام القضاء الإداري المصري والأردني، يمكن أن نستخلص أهم القرائن التي تم اللجوء إليها لإثبات العلم اليقيني، وهي تنفيذ القرار الإداري واتخاذ إجراءات قضائية، والتظلم من القرار الإداري الصادر بحق صاحب الشأن، ومضي فترة طويلة على صدور القرار الإداري.

---

[1] محمود الكيلاني، قواعد الإثبات، دار الثقافة، 2010، ص 112.

[2] سالم حمود أحمد العضايلة، القرائن وحجيتها في الإثبات أمام قضاء محكمة العدل العليا، مرجع سابق، ص89 وما بعدها.

وسوف نتناول كل منهم في مطلب مستقل.

المطلب الأول: تنفيذ القرار الإداري واتخاذ إجراءات قضائية

أحيانا يلجأ القاضي الإداري إلى الاستعانة بالظروف المحيطة بالقرار المطعون فيه ليكتشف هل قام لدى صاحب الشأن العلم بالقرار، سواء عن طريق النشر أم التبليغ أم أنه قام لديه العلم اليقيني بالقرار. لذلك يقوم القاضي الإداري بدراسة الظروف اللاحقة على صدور القرار المطعون فيه، منها تنفيذ القرار جبراً من قبل الإدارة أو من قبل صاحب الشأن، أو قيام صاحب الشأن باتخاذ إجراءات قضائية مثل رفع الدعوى أو توكيل محامٍ.

لذلك سوف أتناول في هذا المطلب الحديث عن الوسائل اللاحقة لصدور القرار، كقرينة لقيام علم صاحب الشأن اليقيني بالقرار، وذلك في فرعين متتاليين.

الفرع الأول: تنفيذ القرار الإداري

يعتبر بدء تنفيذ القرار الإداري تنفيذا مادياً بداية لسريان ميعاد الطعن[1]، ويعتبر دليلاً على علم صاحب الشأن علماً يقينياً بالقرار، وهنا لبيان الأمر يجب أن نفرق بين أمرين:

الأمر الأول: قيام الجهة الإدارية بتنفيذ القرار الإداري

استقرت أحكام القضاء الإداري على أن تنفيذ القرار الإداري تنفيذا جبريا بحق الطاعن دون سبق نشره أو تبليغه بالقرار، لا يُعد قرينة على علمه اليقيني بالقرار الصادر بحقه.[2]

---

[1] استقر قضاء محكمة العدل العليا على ذلك، فقضى " أن التنفيذ المادي للقرار يعتبر بدء لسريان المدة لرفع الدعوى إذا كان هذا التنفيذ المادي يفيد علماً يقينياً بذلك القرار". حكمها رقم 1957/3، الصادر بتاريخ 1957/1/1، مجلة نقابة المحامين لسنة 1957، عدد1، ص165.

[2] هاشم حامد الكسابسة، وسائل الإثبات أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص458. وبنفس المعنى راجع عبد الغني بسيوني، ولاية القضاء على أعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1983، ص137.

وفي هذا قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن: " العلم اليقيني بالقرار الإداري هو العلم الحقيقي المؤكد ليس فقط بوجود القرار بل بمضمونه وكافة عناصره ومحتوياته وأسبابه إن كانت له أسباب معلنة- ولا يؤخذ في العلم اليقيني بالافتراض أو الظن- كما لا يحمل تنفيذ القرار قرينة على تحقق هذا العلم".[1] فالعلم اليقيني الذي يجري ميعاد رفع دعوى الإلغاء، هو العلم بالقرار وكافة عناصره علما يمكن الطاعن من تحديد مركزه القانوني بالنسبة للقرار المطعون فيه، فمثلا واقعة إغلاق أحد مكاتب تحفيظ القرآن دون إبلاغ القرار إلى صاحب الشأن أو نشره،لا تكفي للقول بعلم صاحب الشأن اليقيني بقرار الغلق.[2] وكذلك مجرد اعتقال شخص ليس في ذاته دليلا على علمه بقرار الاعتقال علما يقينيا إذا لم يثبت أن الإدارة قد أبلغته بذلك القرار في تاريخ معين ولم يعرف الطاعن عن أسباب اعتقاله حتى يحدد موقفه من القرار.[3]

واعتبر أيضاً واقعة إغلاق أحد المحلات في غيبة صاحب الشأن تنفيذاً لقرار إداري بإغلاقه حيث لم يثبت في الأوراق ما يدل على علم صاحب الشأن علماً يقينياً بالقرار وبكافة عناصره ومشتملاته لعدم نشره أو تبليغه، فإن واقعة إغلاق المحل وحدها لا تكفي لقيام ركن العلم قانوناً.[4]

وقضت محكمة العدل العليا أيضاً بقولها بأن :" مجرد مصادرة الجواز من المستدعي لا يفيد علماً يقينياً بقرار مصادرة جواز سفره المطعون به ولا يقوم مقام التبليغ".[5] وفي حكم أخر بقولها بإنه: " إذا علم المستدعي بالقرار الصادر بالاستغناء عن خدماته اعتباراً من تاريخ 2008/9/14،

---

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعنان رقمي 2785و2888 لسنة31ق، تم الإشارة إليه سابق.

[2] المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة 1963/3/6، س8، مجموعة أحكام السنة الثانية، ص837. وأشار إلى نفس الحكم هشام حامد الكساسبة، وسائل الإثبات أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص458.

[3] حكم المحكمة الإدارية المصرية، الصادر بتاريخ 1963/3/23، مجموعة السنة الثامنة، ص872.

[4] حكم المحكمة الإدارية المصرية، رقم 1018 لسنة8ق، صادر بتاريخ 1963/3/16، مجموعة السنة الثامنة ص 837.

[5] عدل عليا، رقم 68/35، تم الإشارة إليه سابقاً.

وهو التاريخ المحدد لتنفيذه، وذلك كحد أدنى متيقن، وبما أن العلم اليقيني بالقرار الإداري يقوم مقام التبليغ، وحيث إن الدعوى أقيمت بتاريخ 2008/11/16، فأنها تكون مقدمة بعد انقضاء مدة الستين يوماً المنصوص عليها في المادة (12/أ) من قانون محكمة العدل العليا مما يجعل الدعوى مستوجبة الرد شكلاً".[1]

وبالرغم مما سبق من الممكن الأخذ بتنفيذ القرار الإداري من قبل جهة الإدارة، كقرينة لقيام العلم اليقيني بمحتوى القرار وكافة عناصره، إذا كان هذا التنفيذ مستوفياً لكافة شروط العلم اليقيني التي بحثناها آنفا، وبالتالي يعتبر تاريخ بدء تنفيذ القرار موعداً لبدء سريان ميعاد الطعن بالإلغاء.

ويستدل على ذلك من حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية: " لا يجوز الاحتجاج بتاريخ القبض على المدعي للقول بسريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء في حقه من هذا تاريخ باعتبار أنه علم فيه حتما بالقرار المطعون فيه علما يقينيا، إذ لا دليل في الأوراق على إبلاغه بهذا القرار في تاريخ محدد أو اطلاعه على الأسباب التي دعت لإصداره بما يتحقق معه علمه بمحتوياته ومحتواه علما يقينيا نافيا للجهالة يمكنه من تحديد موقفه إزائه من حيث قبوله أو الطعن فيه".[2]

وهذا المسلك محمود لما يوفره من ضمانات للأفراد، إزاء الإدارة عند استخدامها سلطاتها في التنفيذ الجبري، إلا أن لمحكمة العدل العليا موقف مغاير، إذ ذهبت في قضية مشابهة إلى خلاف ذلك الحكم حيث قضت :" أن محافظ العاصمة قد أصدر قرار بتوقيف المستدعي ثم أفرج عنه بعد أن قدم الكفالة، وبما أن الدعوى أقيمت بعد مضي أكثر من سبعة أشهر على قرار التوقيف الذي علم به المستدعي علما يقينياً، تكون الدعوى مستوجبة الرد شكلاً، لتقديمها بعد انقضاء مدة

---

[1] عدل عليا، رقم 2008/545، مجلة نقابة المحامين 2009، عدد 7-8-9، 2009، ص1027.

[2] المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 1720 السنة 6ق، الصادر بتاريخ1963/3/23، مجموعة السنة الثامنة، ص872.

الطعن".[1] يلاحظ أن المحكمة اعتدت بالتنفيذ دون التدقيق فيما إذا كان صاحب الشأن قد تم تبليغه بالقرار في وقت محدد، أو اطلع على أسبابه أو علم بفحواه.

وأظهرت بأحكام أخرى أخذها للتنفيذ الجبري للقرار الإداري كقرينة على قيام علم الطاعن اليقيني بالقرار، حكم مجلس الدولة المصري الذي قضى: " يستفاد من تجنيد المدعي علمه على وجه اليقين بالقرار المطعون فيه الصادر بتجنيده، ومثل هذا العلم يقوم مقام النشر والإعلان طبقا لما أستقر عليه قضاء هذه المحكمة، فإذا لم ترفع الدعوى في الميعاد كان الدفع بعدم قبولها قائما على أساس سليم من القانون متعينا قبوله".[2] وأخذت به كذلك محكمة العدل العليا:" إذا كان قانون الإقامة وشؤون الأجانب رقم 24 لسنة 1973، ليس فيه ما يوجب على وزير الداخلية بيان الأسباب التي دعته إلى إبعاد المستدعية من البلاد وتسفيرها، فإن الدفع بعدم علمها بفحوى القرار وأسبابه علما حقيقيا لا ضمنيا غير وراد، وتكون دعواها المقدمة للطعن في القرار بعد أكثر من ستين يوماً على تسفيرها مقدمة بعد فوات المدة القانونية مستوجبة الرد شكلاً.[3]

ومما سبق يتبين لنا أهمية هذه القرينة في إثبات قيام واقعة العلم اليقيني بالقرار الإداري المنفذ من قبل الإدارة، بحيث لا يستطيع صاحب الشأن أن يحتج بعدم علمه بصدور القرار،

---

[1] عدل عليا، 94/402، الصادر بتاريخ 1995/4/16، مجلة نقابة المحامين لسنة 1995، ص3107.

[2] قضاء مجلس الدولة المصري، في القضية رقم 1399 لسنة5ق، الصادر في تاريخ 26 يناير سنة1953، مجموعة السنة السابعة، ص378. وحكمها في الطعن رقم 456 لسنة 6 ق، الصادر بتاريخ 1953/5/10، مجموعة السنة السابعة، ص1126. الذي جاء فيه:" أن التنفيذ المادي للقرار الصادر بخصم خمسة عشر يوماً من راتب الموظف دليل على العلم اليقيني بالقرار من تاريخ العلم بإجراء الخصم وذلك عند قبض مرتبه في أول الشهر التالي فيسري ميعاد الطعن من ذلك التاريخ". وراجع أيضا حكمها رقم 789لسنة5ق، الصادر بتاريخ 1954/6/10، مجموعة السنة الثامنة، ص1513.

[3] عدل عليا، في القضية رقم 1995/157، الصادر بتاريخ 1995/7/12، مجلة نقابة المحامين لسنة 1996، العدد4، ص1613.

وخاصة بعد أن بينا عدم أخذ القضاء الإداري بها إلا إذا كانت مستوفية لشروط العلم اليقيني الحقيقي والشامل بالقرار الإداري. لكن ماذا عن حالة قيام صاحب الشأن نفسه بتنفيذ القرار ؟

ثانياً: قيام صاحب الشأن بتنفيذ القرار الإداري

إذا قام صاحب الشأن بتنفيذ القرار، فإن ذلك يدل على قيام علمه اليقيني بالقرار الإداري، وذلك كما لو صدر قرار بخصم أيام من راتب الموظف، ونفذت الإدارة الخصم وقبض الموظف راتبه مخصوماً منه، فقبضه للراتب قرينة على قيام علمه اليقيني بقرار الخصم، وبالتالي تبدأ مدة الطعن بالإلغاء. كذلك الأمر لو صدر قرار إداري بفصل الموظف من عمله، ونفذ الموظف ذلك، وانقطع عن عمله، فإن الانقطاع قرينة على العلم اليقيني بالقرار.[1]

وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في العديد من أحكامها، فقضت:" إذا صدر القرار المشكو منه بتاريخ 2007/11/28 بالاستغناء عن خدمة المستدعي اعتباراً من هذا التاريخ ، وتم تسليمه نسخة كتاب الاستغناء عن خدمته في الجامعة في التاريخ ذاته، كما هو ثابت من كتاب رئيس شعبة الأمن في جامعة الطفيلة التقنية المؤرخ في 2007/11/28، فيكون المستدعي قد تبلغ القرار المطعون فيه بتاريخ 2007/11/28. هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإنه وبافتراض أن المستدعي لم يتبلغ القرار بتاريخ 2007/11/28، فطالما أنه انفك عن العمل في التاريخ المذكور تنفيذاً للقرار، يكون قد علم به علماً يقينياً بهذا التاريخ. وبما أن الفقه والقضاء الإداريين قد استقرا على أن العلم اليقيني بالقرار الإداري يقوم مقام التبليغ، وبما أن الدعوى أُقيمت بتاريخ

---

[1] لمزيد من تفصيل راجع إسماعيل البدوي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، ج3، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص297-2196.

2008/2/7، فتكون قد أُقيمت بعد انقضاء مدة الستين يوماً المنصوص عليها في المادة (12/أ) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992، مما يتعين معه ردها شكلاً".[1]

وكذلك قضت:" إذا تبين أن المستدعي بعد صدور القرار المطعون به عن لجنة التقاعد العسكري، كان قد قبض المكافأة المخصصة له بموجب هذا القرار فإن قبضه للمكافأة يفيد علمه اليقيني بالقرار من تاريخ القبض".[2]

وهذا ما أخذت به المحكمة الإدارية العليا المصرية، التي اعتبرت أن تنفيذ صاحب الشأن للقرار الصادر بحقه قرينة على قيام علمه اليقيني بالقرار الصادر بحقه، وبالتالي سريان ميعاد الطعن بالإلغاء، وفقا لما قضت به:" ومن حيث أنه بالاستناد إلى الوقائع السابق سردها فإن الطاعن، وقد انتهت مدة الوقف الثانية في 22 من يونيو/حزيران 1958 ، فإنه كان من المتعين عليه أن يعود إلى عمله في اليوم التالي أي في 23 من يونيو/حزيران سنة 1958أو على الأكثر في بحر 15 يوماً من هذا التاريخ، وإلا أعتبر مستقيلا بالتطبيق لنص المادة 112 من قانون رقم 210 لسنة1951، ما لم يكن قد قدم في بحر 15 يوماً التالية لذلك عذراً عن انقطاعه عن العمل في المدة الأولى، وقبلت الجهة الإدارية هذا العذر، أما وهو لم يعد إلى عمله في 23... ولا في بحر 15 يوماً من هذا التاريخ، كما أنه لم يقدم أي عذر إلى الجهة الإدارية عن انقطاعه عن العمل بعد ذلك، فإن ذلك دليل كل الدليل على علمه بالإجراء الذي حال بينه وبين عودته إلى العمل وهو صدور القرار رقم 646 بتاريخ 23 يونيو/حزيران 1958 مدة الوقف....".[3]. واعتدت

---

[1] عدل عليا، في القضية رقم 2008/52، الصادر في تاريخ 2008/6/5، مركز عدالة.

[2] عدل عليا، في القضية رقم 1973/12، الصادر بتاريخ 1973/1/1، مركز عدالة.

[3] المحكمة الإدارية العليا المصرية، في القضية رقم 1157 لسنة 6ق، الصادر بتاريخ 1963/5/19، أحمد سمير أبو شادي، مجموعة القواعد القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا، مرجع سابق، ص 1053.

محكمة القضاء الإداري المصرية بقيام علم المدعي علماً يقينياً بقرار فصله من البعثة، وما يترتب على ذلك من عدم صرف ما يستحقه من مرتبات وملحقاتها، بسبب تنفيذه وقطع راتبه ابتداء من الشهر التالي لصدوره.[1] وكذلك ذهبت إلى أن العلم اليقيني يستفاد من توقيع الحجز وفاء للرسوم المستحقة على ذي الشأن، فيعتبر تاريخ الحجز هو تاريخ علمه بالأمر الإداري الصادر بفرض الرسوم البلدية المستحقة عليه إن لم يكن قد سبق وأعلن بها أو لم ينشر الأمر، وبالتالي يسري ميعاد الطعن من تاريخ توقيع الحجز، أي من تاريخ وضع الأمر الإداري بفرض الرسوم موضع التنفيذ.[2]

نخلص مما سبق أن تنفيذ القرارات الإدارية اختيارا بواسطة الأفراد، وتنفيذها جبراً بواسطة الإدارة يختلفان بأن الحالة الأولى لا تثور فيها مسألة بدء المدة، لأن التنفيذ الاختياري يساوي قبول الأفراد للقرار ورضاهم به، وهذا يسقط حقهم في رفع دعوى الإلغاء.

لكن المسألة تثور حينما تنفذ الإدارة القرار جبرا على الأفراد، وهنا كما بينا أطّرد القضاء الإداري على أن التنفيذ الإجباري يجري ميعاد الطعن بالإلغاء إذا حقق شروط العلم اليقيني، وإلا لا يمكن الأخذ به كقرينة إثبات لعلم صاحب الشأن اليقيني بالقرار.[3]

الفرع الثاني: اتخاذ إجراءات قضائية

استقر القضاء الإداري على أن قيام صاحب الشأن باتخاذ إجراءات قضائية أو إجراءات تمهيدية لإقامة دعوى بشأن القرار المطعون فيه يعد علما يقينياً منه بهذا القرار، لأنها تعد بمثابة

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، في القضية رقم 789 لسنة5ق، الصادر بتاريخ 1954/6/10، مجموعة السنة الثامنة، ص1513.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، في القضية رقم 233 لسنة 6ق، الصادر بتاريخ 1952/12/16، مجموعة السنة السابعة، ص163.

[3] سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص590.

إقرار ضمني منه بذلك. وثمة تطبيقات عديدة بهذا الصدد؛ ومنها رفع الدعوى أمام محكمة العدل العليا، وفقاً لما قضت به :" إذا علم المستدعي علماً يقينياً قاطعاً بالقرار المشكو منه كحد أدنى متيقن بتاريخ 2010/12/15، وهو تاريخ تقديم دعوى العدل العليا رقم (2010/65) وحيث إنه تقدم بالدعوى المماثلة في 2010/8/29، وحيث إن العلم اليقيني يقوم مقام التبليغ على ما استقر عليه اجتهاد محكمة العدل العليا..... مما يقتضي رد الدعوى شكلا لفوات الميعاد".[1]

واعتبرت محكمة العدل العليا أن توكيل المحامي للطعن بالقرار الإداري الصادر بحق صاحب الشأن قرينة على قيام علمه اليقيني به، وذلك كحد أدنى متيقن من تاريخ توقيع الوكالة، وفقا لما قضت به: " نجد أن المستدعي قد علم بالقرار المشكو منه علماً يقينياً بتاريخ 2008/6/30 كحد أدنى وهو التاريخ المثبت على وكالة المحامي... والذي بموجبه أقام الدعوى بتاريخ 2009/7/3، برقم (2008/301) أي بما يتجاوز الستين يوما المنصوص عليها في المادة 12/أ من قانون محكمة العدل العليا، مما يوجب رد الدعوى شكلاً".[2] وقد استقرت المحكمة على ذلك في أكثر من حكم منها حكمها الذي جاء فيه: "يقوم العلم اليقيني مقام التبليغ وحيث استقر

---

[1] عدل عليا، رقم 2010/346، الصادر بتاريخ 2010/12/29، منشورات عدالة. وهذا ما ورد أيضا في حكمها " إذا أقيمت الدعوى السابقة بتاريخ 2007/9/24 ورُدّت للغياب بتاريخ 2007/10/31 فتكون المستدعية قد علمت بالقرار المطعون فيه علماً يقينياً بتاريخ 2007/9/24 ، وبما أن الدعوى الحالية أقيمت بتاريخ 2007/12/4، وبما أن إقامة الدعوى السابقة وردها للغياب لا يقطع مدة الطعن ، وبما أن الفقه والقضاة مستقران على أن العلم اليقيني بالقرار الإداري المطعون فيه يقوم مقام التبليغ ، فتكون الدعوى قد أقيمت بعد انقضاء مدة الستين يوماً المنصوص عليها في المادة (12/أ) من قانون محكمة العدل العليا آنف الذكر، وذلك بدأ من تاريخ 2007/9/24 مما يتعين معه ردها شكلاً ".قرار رقم 2007/518، الصادر بتاريخ 2008/3/27، منشورات عدالة. وبنفس الموضوع أنظر: قرارها رقم 2007/516، الصادر بتاريخ 2008/3/17، منشورات عدالة.

[2] عدل عليا، رقم 2009/33، الصادر بتاريخ 2009/3/11، منشورات قسطاس. وأنظر أيضاً حكمها رقم 2008/30، الصادر بتاريخ 2008/3/6. وحكمها رقم 2007/295، الصادر بتاريخ 2007/9/30، منشورات عدالة.

القضاء أن مدة الطعن بالقرار هي ستين يوماً.... ومن الرجوع لوكالة وكيل المستدعي في هذه الدعوى نجد أنها مؤرخة في 2009/2/31، أي أن المستدعي علم علماً يقينياً قاطعا بصدور القرار كحد أدنى متيقن من ذلك التاريخ...".[1] وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا المصرية، التي قضت "...ثبوت أن محامي الطاعن قد أودع توكيلا خاصا صادرا له من الطاعن بتاريخ معين يفيد إنه موكل عن الطاعن في الطعن المرفوع ضد وزارة كذا، وآخرين أمام المحكمة الإدارية العليا – أثره – التوكيل في إقامة الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا يفيد العلم اليقيني بصدور الحكم المراد الطعن فيه وما صدر به هذا الحكم من قضاء بحيث يمكن اعتبار تاريخ صدور هذا التوكيل بداية تاريخ علم الطاعن بالحكم المطعون فيه".[2]

وتُعد الطلبات التي يقدمها الطاعن إلى المحاكم للدخول كشخص ثالث في دعوى أخرى تتعلق بموضوع الدعوى نفسه محل النزاع، قرينة على علمه بالقرار علما يقينيا. لذلك قضت بأن:"... تقديم الشركة المستدعية نقل إخوان طلبا لإدخالها كشخص ثالث في دعوى أخرى متعلقة بذات الموضوع يفيد علمها علماً يقينياً بالقرار المطعون به بتاريخ تقديم طلبها للدخول كشخص ثالث في الدعوى السابقة".[3]

وقد أخذت محكمة العدل العليا بعلم المستدعي باللائحة الجوابية قرينة على قيام علمه اليقيني بالقرار فقضت بأن: " تبليغ المستدعي لائحة جوابية في دعوى سابقة تضمنت مضمون

---

[1] عدل عليا، رقم 2010/45، الصادر بتاريخ 2010/5/31، منشورات عدالة.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، رقم 1151 لسنة33ق، الصادر بتاريخ 1988/3/12، منشور على الانترنت http://www.atefsalem.com/، د. عاطف سالم، تاريخ المشاهدة 2014/10/31، الساعة 11:54ص.

[3] عدل عليا، رقم 72/77، الصادر بتاريخ 1972/7/18، مجلة نقابة المحامين لسنة 20، العددان 9- 10، ص1184-1185.

القرار المطعون فيه، وأسبابه وذلك بتلقيه اللائحة جوابية في 2002/8/21، وعليه فإن إقامة الدعوى بتاريخ 2002/10/20 يجعلها مقدمة بعد فوات المدة القانونية مستوجبة الرد شكلا".[1]

واعتبرت محكمة العدل العليا أيضاً أن الحكم الصادر منها يعد بمثابة قرينة على قيام العلم اليقيني بالقرار -الذي صدر فيه حكم- بالتالي يجري ميعاد الطعن بالإلغاء، وذلك وفقاً لما قضت به :" إذا تبين أن القرارين موضوع الطعن قد صدرا بالاستناد إلى قانون الاستملاك، وتم نشرهما في الجريدة الرسمية ، وفي إحدى الصحف اليومية (جريدة الشعب) بالإضافة إلى أن محكمة بداية عمان أصدرت بتاريخ 24/ 11/ 1996، قرارا يقضي بدفع التعويض للمستدعي عن القطعة المذكورة، فإن المستدعي على علم يقيني قاطع بالقرار المطعون فيه ويكون تقديم الدعوى بتاريخ 6/ 5/ 1997 بعد فوات المدة القانونية المنصوص عليها في المادة (12/أ) من قانون محكمة العدل العليا".[2]

ولقد وضع القضاء الإداري المصري ضوابط للأخذ بالإجراءات القضائية كقرينة على قيام علم صاحب الشأن اليقيني بالقرار الإداري، وفق ما يتمتع به من سلطة تقديرية في هذا الشأن، لذلك فهو لم يقتنع بتحقق العلم اليقيني في بعض الحالات، فقضت بأنه :" إذا كانت العبارة التي

---

[1] عدل عليا، رقم 2002/49، مجلة نقابة المحامين سنة 2003، ص2296.

[2] عدل عليا، رقم 1997/139، الصادر بتاريخ 1997/10/21، منشورات عدالة. وهذا ما ذهبت إليه أيضاً المحكمة الإدارية العليا المصرية حيث قضت :"...من حيث إن الحكم ...المطعون فيه صدر بتاريخ 2007/1/28 وأقيم الطعن رقم 7541 لسنه 53 ق0ع بتاريخ 2007/2/27 كما قدمت الطاعنة في الطعن رقم 1469 لسنه 53 ق0ع طلب الإعفاء من الرسوم القضائية رقم 161 لسنه 53 وقع بتاريخ 2007/3/24 وصدر فيه القرار بتاريخ 2003/5/13 وأودعت عريضة الطعن بتاريخ 2007/5/28 ومن ثم فان الطعنين يكونان مقامين خلال الميعاد المقرر قانونا وقد استوفيا أوضاعهما الشكلية منها مما يجعله مقبولا شكلا". أي أن المحكمة قبلت بالعلم الطاعن بالقرار لحساب ميعاد الطعن بالإلغاء، فقضت بالتالي بقبول الدعوى شكلاً. في الطعنين رقمي 7541 ، 14694 لسنة 53 ق ، المنشور على الانترنت، http://www.atefsalem.com/، د. عاطف سالم، تاريخ المشاهدة 2014/10/28، الساعة 2:10ص.

وردت في صحيفة الدعوى لا تعدو أن تكون قولا عاما لا يدل بذاته على أن المدعي قد علم بالقرار المطعون فيه علماً يقينياً".[1] أو "...إيداع ملف المادة باعتباره سنداً ضمن أوراق الدعوى ولو شمل الملف الأوراق المستفادة منها صدور الأمر بالتسليم لأن هذا الإيداع... لا يفيد العلم حتماً ذلك لأن إيداع المستندات في الدعوى، لا يعتبر إعلاناً للخصوم بل وضعاً لها تحت يد القضاء ليطلع عليها من يشاء من الخصوم أو وكلائهم بغير إجبار...".[2]

وفي نهاية هذا المطلب نؤكد على أن القضاء الإداري في مصر والأردن أخذ بقرينتي تنفيذ القرار الإداري واتخاذ الإجراءات القضائية لإثبات قيام العلم اليقيني لدى صاحب الشأن بالقرار، إلا إنه وضع معايير وضوابط للأخذ بها بما يحفظ حقوق أصحاب الشأن ضد تعسف الإدارة.

المطلب الثاني: مضي فترة طويلة على صدور القرار الإداري

تباينت اتجاهات القضاء الإداري بشأن اعتبار مضي فترة زمنية طويلة على صدور القرار قرينة على علم صاحب الشأن به علما يقينيا. إذ إنه لم يستقر على مبدأ واحد بل أنه يعالج كل حالة على حدة في ضوء ما يتراءى له من ظروف الدعوى ووقائعها.[3]

ففي حكم قديم لمحكمة القضاء الإداري المصرية ذهبت إلى أن نشر القرار ومضي فترة طويلة على صدوره، لا يستفاد أو يخلص منه بطرق اليقين على علم المدعي بالقرار[4]، إلا أن المحكمة الإدارية العليا المصرية تبنت موقفا مغايرا إذ ذهبت إلى أن طول المدة بين صدور القرار

---

[1] محكمة القضاء الإداري المصرية، القضية رقم 597 لسنة 2 ق، الصادرة بتاريخ 1949/2/16، مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها محكمة القضاء الإداري، السنة 3، ص355.

[2] محكمة القضاء الإداري المصرية، القضية رقم 162 لسنة 2 ق، الصادرة بتاريخ 1953/3/18، مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها محكمة القضاء الإداري ، لسنة7، ص692.

[3] د.خالد الزبيدي، مرجع سابق، ص160.

[4] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، في القضية رقم 11لسنة 4ق، الصادر بتاريخ 1952/1/24، مجموعة السنة السادسة، ص377

والطعن عليه بالإلغاء، يرجح علم الطاعن يقينياً بهذا القرار، حيث قضت بأن : " استطالة الأمد بين صدور القرار محل الطعن وبين تاريخ إقامة دعوى الإلغاء- مما يرجح العلم بالقرار "[1]

وذهبت في حكم آخر لتؤكد أن استطالة الأمد بين صدور القرار والطعن به قرينة على قيام العلم اليقيني بالقرار، وقضت بذلك لأن العامل يجب أن ينشط دائما إلى معرفة القرارات الصادرة بشأنه وبشأن أقرانه، وفقاً لما ورد في حكمها :"... استطالة الأمد بين صدور القرار محل الطعن وبين إقامة دعوى الإلغاء هو مما يرجح العلم بالقرار، إذ على العامل أن ينشط دائماً إلى معرفة القرارات الصادرة في شأن أقرانه العاملين معه في الجهة التي يعمل بها، ومن الميسور عليه دائماً إذا طال الوقت أن يحدد مركزه بينهم، وأن يطعن في ميعاد مناسب، خاصة وأن تحديد ميعاد الطعن على القرارات الإدارية بستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار، مرده إلى استقرار المراكز القانونية وعدم زعزعتها. وإن الإدعاء بعدم العلم رغم استطالة الأمد يؤدي إلى إهدار مراكز قانونية قد استتبت على مدار السنين"[2]

كما ذهبت في أحكام أخرى لتضع ضوابط الأخذ باستطالة الأمد، كقرينة على قيام العلم اليقيني بالقرار، فقضت "...بأن استطالة الأمد على صدور القرار لا تكفي وحدها دليلا حاسما على العلم اليقيني بالقرار، وإنما قد تصلح مع قرائن وأدلة أخرى بحسب ظروف كل حالة على حدة على توافر هذا العلم، وهو أمر متروك لمحكمه الموضوع تستخلصه من ظروف النزاع المعروض

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم 3472 لسنة35 ق، الصادر بتاريخ 1997/8/9، شريف الطباخ، أحكام المحكمة الإدارية العليا منذ نشأتها، مرجع سابق، ص191.

[2] المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 3472 لسنة35 ق، الصادر بتاريخ 1997/8/9، شريف الطباخ، أحكام المحكمة الإدارية العليا، مرجع سابق، ص 189

عليه.."[1] وقضت في حكم آخر بأن : "... المدة التي لا يقبل بانقضائها التذرع بانتفاء العلم اليقيني، إنما تتحدد بالمدى المعقول وفقاً لتقدير القاضي الإداري، تحت رقابة المحكمة الإدارية العليا، بمراعاة ظروف وملابسات كل حالة على حدة، استهداء باعتبارات وضع القرار موضع التنفيذ على وجه يتحدد منه العلم به في حكم اللزوم، أو ثبوت تواجد ذي الشأن خارج أرض الوطن، أو قيام قوة قاهرة من شأنها الحيلولة دون تحقق العلم بالقرار في حينه، وما إلى ذلك من اعتبارات".[2]

ومن ثم يتوجب على القاضي الإداري عند الأخذ بقرينة استطالة الأمد –لإثبات قيام علم صاحب الشأن– أن يتحقق من وجود أدلة تؤيدها وترجح قيامها، فمثلا ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى قيام علم صاحب الشأن اليقيني بقرار الترقية، من طول المدة بين صدور قرار الترقية والطعن به من قبل صاحب الشأن بعد مضي (18) سنة على صدوره، وذلك لأنه طول هذه المدة كان مستمراً في عمله، وكان بالتالي يتوجب عليه معرفة هذا القرار، فقضت: " من حيث أن المدعي يطالب بإلغاء القرار الصادر بتخطيه في التعيين إلى درجة صانع ممتاز اعتباراً من 1956/3/24، ولم يقم الدعوى أمام محكمة القضاء الإداري إلا في 1974/9/28، أي بعد فوات أكثر من ثمانية عشر عاماً، على الرغم من كونه يعمل طوال هذه المدة في الحكومة، وفوات الوقت الطويل من تاريخ صدور القرار محل الطعن حتى تاريخ إقامة الدعوى، مما يرجح علمه بالقرار،

---

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 11225 لسنه 46 ق، الصادر بتاريخ 2003/5/8 ، المنشور على الانترنت، http://ar.jurispedia.org/index.php، دائرة توحيد المبادئ المصرية، تاريخ المشاهدة الأربعاء 2014/10/29، الساعة 11:14م.

[2] المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 100 لسنة 44ق، الصادر بتاريخ 1999/7/3، المنشور على الانترنت الموقع http://www.atefsalem.com/، د. عاطف سالم، تاريخ المشاهدة 2014/10/29، الساعة 3:45.

ذلك أنه على علم تام بمركزه القانوني من وقت التعيين..."[1]. ونلاحظ أن المحكمة أخذت بقرينة استطالة الأمد للحفاظ على عدم إهدار المراكز القانونية التي استتبت على مدار السنين، إلا أنها عادت في حكم آخر، وأظهرت عدم تقيدها بالقرينة ذاتها، وذلك في قضية تتعلق بالطعن في قرارات تخطي في الترقية فقضت بأن (... القول بتحقق العلم اليقيني لمجرد فوات عدة سنوات فاصلة بين صدور القرار والتظلم منه هو مجرد ظن ولا يفيد شيئا لقيامه على الاحتمال غير ناشئ عن دليل يحمل عليه...).[2]

إلا أنها أخذت في حكم آخر بتحقق العلم اليقيني، بالقرارين المطعون بهما، مستدلة على ذلك من فوات عدة سنوات على التظلم من القرار والطعن فيه، وهذا مغاير لما ذهبت إليه في الحكم السابق. حيث تدور وقائع القضية حول عاملين تم تخطيهم بالترقية إلى الدرجة الثانية، وبترقية زميل أحدث منهم فتظلموا من القرار، فرفض تظلمهم، فرفعوا الدعوى أمام المحكمة الإدارية العليا المصرية، فقضت :"....صدر القرار رقم 1154 لسنه 1989 بتخطيهم في الترقية إلى الدرجة الثانية اعتبارا من 1989/9/28... علموا بتاريخ 2003/10/8 بصدور القرار المذكور وبترقية زميلهم الأحدث منهم / مجدى صديق حسب الله فتظلموا من ذلك، ولم يتم الرد على تظلمهم فتقدموا إلى لجنة التوفيق في المنازعات المختصة بالطلبات أرقام 882، 883، 884 وأوصت اللجنة بتاريخ 2003/11/29 برفض تظلماتهم... إلا أنهم أودعوا عريضة الطعن على هذا القرار

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم 663 لسنة 27ق، الصادر بتاريخ 1974/3/28، المجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا المصرية في خمس عشرة سنة1965-1980، إصدار المكتب الفني، السنة 29، بند 135، ج2، ص854.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم 168 لسنة 24ق، الصادر بتاريخ 1974/11/23،المرجع السابق،ج1، ص80.

بتاريخ 2007/5/28 فذهبت المحكمة إلى.... إن الثابت بالأوراق أنهم لم يقوموا بمخاصمه هذا القرار إلا في 2003/10/8 أي من تاريخ تظلمهم منه بعد ما يزيد على عشر سنوات من تاريخ صدور ذلك القرار كما إنهم لم يقوموا بالتظلم من القرار رقم 1469 لسنه 1996، بتخطيهم في الترقية إلى الدرجة الثانية إلا في 2003/10/8 بعد ما يزيد على ست سنوات على صدور ذلك القرار بدعوى العلم بالقرارين المطعون فيهما رغم وجودهم على رأس العمل، وتقاضى راتبهم مع زملائهم شهريا وأجراء ترقية العاملين سنويا المستحقين في الدرجتان المختلفة السابقين واللاحقين لهم في درجاتهم المالية مما يمثل قرائن على العلم بالقرارين المطعون فيهما، وهذا فيه تعاضد لقرينه استطالة الأمد على صدور القرارين المذكورين، ويقوم بذلك الدليل على العلم بالقرارين المطعون فيهما قبل التظلم منهما بما يزيد على الأيام المنصوص عليها في المادة 24 من قانون مجلس الدولة وتكون دعواهم بطلب إلغاء القرارين المذكورين مقامه بعد الميعاد المقرر قانونا.."[1]

وفي حكم أحدث أخذت المحكمة ذاتها بسحب القرار الإداري كقرينة تصلح مع استطالة الأمد على صدوره القرار، لإثبات قيام علم صاحب الشأن اليقيني بصدوره، حيث تتلخص وقائع الدعوى بأن الطاعنة حصلت على دبلوم المعلمات فعينت مدرسة بالتربية والتعليم فحصلت على الدرجة الثالثة في 1967/2/4 ، ثم الدرجة الثانية في1985/5/8، وفوجئت بتاريخ 1997/9/30 بصدور قرار رقم 145 لسنة 1987 بسحب الدرجة الثانية منها فتظلمت منه في 1997/9/30 ، ولم ترد عليها جهة الإدارة فطعنت بالقرار، فقضت المحكمة " ... إن الثابت من الأوراق أن القرار الساحب المطعون عليه صدر في 1987/4/23 ولم تقم المدعية الدعوى بطلب إلغائه إلا في

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعنين رقمي 7541 –14694 لسنة 53 ق، الصادر بتاريخ 2003/5/13 ، المنشور على الانترنت الموقع http://www.atefsalem.com/، د. عاطف سالم، تاريخ المشاهدة 2014/10/29، الساعة 10:13.

1997/10/17 بعد مضي عشر سنوات على صدور القرار، وهو ما تقوم به قرينة على علمها به ورفعها للدعوى بعد فوات الميعاد المقرر قانوناً، ومما يؤكد ذلك أن القرار الساحب تناولها شخصياً بسحب ترقيتها للدرجة الثانية الذي يترتب عليه تخفيض راتبها الشهري إضافة على أنها رقيت بعد ذلك إلى الدرجة الثانية 1996/3/2 بالقرار رقم 90 لسنة 1996 الأمر الذي تكون معه المدعية قد أقامت دعواها بعد انقضاء الميعاد المقرر في م24 من قانون مجلس الدولة وهو ما يتعين معه الحكم بعدم قبولها شكلاً لرفعها بعد الميعاد".[1]

ومن حيث إنه نزولا على مقتضى ما تقدم فإنه متى كان الثابت أن الطاعن أقام دعواه ابتغاء الحكم بإلغاء قرار صدر بحقه، ومضى عليه مدة طويلة من الزمن، فليس يقبل منه الادعاء بعدم توافر العلم اليقيني بهذا القرار بعد أن طال عليه الأمد، الأمر الذي يتعين معه القضاء بعدم قبول الدعوى شكلاً لرفعها بعد الميعاد، وفي هذا الاتجاه انتكاسة لنظرية العلم اليقيني، فإذا كان مبرره الرغبة في تحقيق استقرار للمراكز القانونية، التي أوجدها القرار، فإن ذلك لا ينبغي أن يكون على حساب مصلحة صاحب الشأن، والتي يتعارض معها افتراض علمه بالقرار لمجرد أنه قد صدر منذ أمد يرى القاضي أنه طويلاً، مما يغلق أمامه باب الطعن بالإلغاء، في حين أن شروط العلم اليقيني التي أطرد على تأكيدها القضاء الإداري، وهي ألا يكون ظنياً ولا افتراضيا، وأن يكون صاحبه عالماً بكافة عناصر القرار، وأن يثبت حدوثه في تاريخ معين، بعده يبدأ ميعاد الطعن بالإلغاء.[2]

---

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1871 لسنة 48ق، الصادر بتاريخ 2007/2/10، المنشور على الانترنت الموقع http://www.atefsalem.com/، د. عاطف سالم، تاريخ المشاهدة 2014/10/29، الساعة 12:07ص.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري الأسباب والشروط، مرجع سابق، ص721.

حيث إن العلم المفترض توافره لمجرد انقضاء مدة طويلة على صدور القرار لا يصلح لأن يكون علماً يقينياً، حيث يقوم على الظن والافتراض وحتى لو افترضنا جدلاً أنه علمه يقيني، فإن الإدارة ستظل ملزمة بإثبات أن صاحب الشأن قد علم بكافة عناصر القرار علاوة على إثبات تاريخ حدوث هذا العلم.[1]

فإذا أضفنا إلى ذلك أن من شأن الأخذ بهذا الاتجاه نقل عبء إثبات عدم توافر العلم اليقيني، رغم مرور مدة طويلة على صدور القرار من عاتق الإدارة إلى عاتق صاحب الشأن، وهذا ما يخالف ما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية، من أن إثبات العلم اليقيني لدى صاحب الشأن بصدور القرار إنما يقع على عاتق الجهة الإدارية، أي أنه يقلب معادلة الإثبات رأساً على عقب.[2] وفي هذا تحميل للأفراد مغبة إهمال أو تقصير الإدارة في واجباتها بنشر أو تبليغ القرارات الإدارية. لذلك فنحن لا نتفق مع هذا الاتجاه.

أما محكمة العدل العليا فقد ذهبت خلاف مسلك المحكمة الإدارية العليا المصرية، الذي يظهر في قضية كان مجلس نقابة المحامين النظاميين قد أصدر قرارا برفض تسجيل اسم الطاعن في سجل المحامين المتدربين بتاريخ 2001/9/24 ،ولم يبلغ به إلا في2002/3/22، فطعن بالقرار أمام المحكمة طالبا إلغاءه بتاريخ 2002/4/7 فطلب من النقابة رد الدعوى شكلاً لرفعها بعد فوات المدة القانونية للطعن؛ لإن المستدعي كان قد علم بالقرار علماً يقينياً بعد صدوره إلا أن المحكمة رفضت هذا الرفع، ومما جاء في حكمها"... اشترط المشرع في قانون نقابة المحامين تبليغ قرارات قبول أو رفض أو استبعاد اسم المحامي من السجل لصاحب المصلحة وحدد مدة الطعن

---

[1] د.خالد الزبيدي، مرجع سابق، ص 160.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009، ص390.

بهذه القرارات بخمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ، ولا يبقى مجال للقول أن المستدعي علم علماً يقينياً بالقرار المطعون فيه... إضافة إلى أن العلم اليقيني يقضي أن يكون يقينياً لا افتراضياً، كما يجب أن يشمل العلم اليقيني مضمون القرار وأن يثبت هذا العلم في تاريخ محدد يمكن حساب بدء ميعاد".[1]

وبذلك نحن لا نتفق مع اتجاه المحكمة الإدارية العليا المصرية ونؤيد مسلك محكمة العدل العليا، لانسجامه مع مفهوم العلم اليقيني وشروطه، وضمانه لحقوق الأفراد تجاه الإدارة.

المطلب الثالث: التظلم من القرار الإداري الصادر بحق صاحب الشأن

للقاضي الإداري أن يستنتج تحقق علم صاحب الشأن اليقيني بالقرار الإداري محل الطعن، من خلال ما يتقدم به من تظلمات إلى جهة الإدارة لإلغاء القرار أو تعديله.

فالتظلم يعني "أن يتقدم صاحب الشأن الذي صدر القرار الإداري في مواجهته بطلب للإدارة يلتمس فيه إعادة النظر في قرارها الذي يدعي عدم مشروعيته"[2]. مما يعنى "عدم رضا صاحب الشأن بالقرار الذي علم به، بواسطة النشر أو التبليغ أو العلم اليقيني، فبادر بكتابة هذا على شكل تظلم وأرسله إلى الإدارة مصدرة القرار، أو إلى رئيسه، طالباً إعادة النظر فيه وسحبه أو إلغائه"[3].

وقد نص قانون مجلس الدولة المصري على الأحكام، والضوابط الخاصة بالتظلم الإداري من حيث طريقة تقديمه والآثار التي تترتب عليه، وكذلك فعل المشرع الأردني في قانون القضاء

---

[1] عدل عليا، رقم 2002/126، مجلة نقابة المحامين الأعداد 10-11 لسنة 2003، ص 2286-2290، وأنظر د.خالد الزبيدي، نظرية العلم اليقيني في الفقه والقضاء الإداري، مرجع سابق، ص160.

[2] نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص236. وعرفه محمد وليد العبادي، قضاء الإلغاء، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1995،ص 152. بأنه: " لجوء صاحب الشأن إلى الإدارة شاكياً من القرار الإداري يعتقد أنه معيب، ويطلب إلغاؤه جزئياً أو كلياً".

[3] مصطفى عبد العزيز الطراونة، القرائن القضائية لإثبات عدم مشروعية القرار المطعون فيه، مرجع سابق، ص118

الإداري[1]، فالتظلم نوعان ، تظلم اختياري، وتظلم إجباري، وهناك شروط لابد من توافرها فيه ليعتد به[2]، حيث تتمثل:

1- أن يتم تقديم التظلم بعد صدور القرار المطعون فيه وقبل رفع الدعوى.

2- يجب أن يقدم التظلم في نفس ميعاد الطعن بالإلغاء.

3- أن يقدم التظلم إلى الجهة المختصة.

4- أن يكون التظلم واضحاً محدد المعنى.

5- إن التظلم الذي يعتد به وينتج أثره هو التظلم الأول.

6- أن يكون التظلم مجدياً أي أن تكون هناك نتيجة مرجوة منه.

فتقديم التظلم يؤدي بطريقة غير مباشرة إلى قيام الدليل على علمه بالقرار الإداري، فهو بمثابة إقرار ضمني من المتظلم بعلمه بالقرار المعترض عليه، لأنه لا يتظلم أصلاً– وفي الغالب الأعم– لولا علمه بهذا القرار، وبأنه قد أضر بمصلحته. وإذا لم يبين المتظلم تاريخ علمه بالقرار الإداري محل التظلم، عد تاريخ تقديمه للتظلم، في رأي جانب من الفقه، هو تاريخ علمه بهذا القرار.[3]

---

[1] راجع المادة 8/ج+د، قانون القضاء الإداري، تم الإشارة إليه سابقاً.

[2] لمزيد من التفصيل حول التظلم وآثاره وضوابطه. أنظر: د. كريم كشاكش، ميعاد دعوى الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، مرجع سابق، ص653 وما بعدها. وأنظر نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص263 وما بعدها. وأنظر محمد وليد العبادي، قضاء الإلغاء، مرجع سابق،153 وما بعدها. وأنظر علي خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص485.

[3] د. خالد الزبيدي، مرجع سابق، 156. وأنظر أيضا مصطفى عبد العزيز الطراونة، القرائن القضائية لإثبات عدم مشروعية القرار المطعون به، مرجع سابق، ص118.

وتطبيقا لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه (ما دام لم يثبت بالأوراق تاريخ علم المدعي بالقرار المطعون فيه فيفترض علمه به من تاريخ التظلم)[1]. فيبدأ ميعاد الطعن من تاريخ الإخطار بنتيجة التظلم، أو بمرور ستين يوما من تاريخ التظلم دون البت فيه، أي التاريخين أسبق، وذلك حتى لا يتم التحايل على ميعاد الطعن بالإلغاء بهدف إطالته.[2]

وهو ما استقر عليه قضاء محكمة العدل العليا، ومن الشواهد على ذلك حكمها الذي جاء فيه "... حول هذا الدفع فالثابت من أوراق الدعوى أن القرار المطعون فيه صدر بتاريخ 2012/3/27، وأن المستدعي كان بتاريخ 2012/4/3 تقدم باستدعاء تظلم إلى الدكتور رئيس جامعة البلقاء التطبيقية بواسطة الدكتور عميد كلية الحصن الجامعية.... يطلب فيه الإنصاف بعد أن تحققت الشروط الزمنية لديه في الترقية، الأمر الذي تغدو معه الحقيقة الثابتة أن المستدعي قد علم علماً يقينياً بالقرار بتاريخ 2012/4/3 أي بتاريخ تقديم تظلمه".[3]

وكثيرة هي الأمثلة على أخذ القضاء الإداري في مصر والأردن بهذه القرينة (التظلم)، والحكم على ضوئها بقيام علم صاحب الشأن اليقيني بالقرار أو عدم علمه، بالتالي الحكم بقبول أو عدم قبول الدعوى شكلاً، فمثلاً استدلت المحكمة الإدارية العليا المصرية من التظلم المقدم من صاحب الشأن (أستاذ) الذي تقدم بطلب الحصول على إجازة للتعاقد بالخارج، فوافق المسؤول عنه وسافر، إلا أنه علم بتاريخ لاحق، بصدور قرار إنهاء خدمته فبادر إلى الإدارة بالتظلم منه، ثم طعن بإلغاء هذا القرار، فشيدت المحكمة حكمها "... على أن القرار المطعون فيه صدر بتاريخ 1996/10/12

---

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم1235 ق، الصادر بتاريخ 1957/2/15، حمدي عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص890.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 49 لسنة35 ق، الصادر بتاريخ 1993/4/3، شريف الطباخ، أحكام المحكمة الإدارية منذ نشأتها، مرجع سابق، ص194.

[3] عدل عليا، رقم 2012/349، الصادر بتاريخ 2012/12/27، منشورات عدالة.

وعلم به الطاعن علماً يقينياً في 1996/11/4، عند تقديم تظلمه المرفق بحافظة مستندات الجهة الإدارية المودعة، وأقام دعواه في 2000/5/31 فتكون دعواه غير مقبولة شكلاً لرفعها بعد الميعاد"[1].

وقضت في حكم آخر: "... بعدم قبول الطعن شكلا لرفعه بعد الميعاد تأسيسا على أن القرار المطعون فيه صدر بتاريخ 1977/10/4 وعلم به الطاعن عند تنفيذه وتظلم منه في 1977/10/26 ولكنه لم يرفع الطعن أمام محكمة القضاء الإداري ألا في 1978/6/25 بعد فوات الميعاد القانوني محسوبا من تاريخ انتهاء الميعاد المقرر للبت في التظلم"[2].

وكذلك فعلت محكمة العدل العليا عندما قضت: " إذا تقدم المستدعي في 2010/3/25 باستدعاء تظلم إلى وزير الزراعة يتضمن علمه بالقرار المطعون به بترفيع عدد من زملائه إلى الدرجة الخاصة طالباً ترفيعه، وبذلك فإن المستدعي لديه العلم اليقيني بصدور القرار المطعون به والصادر في 2010/2/23. وتقدم بهذه الدعوى في 2010/7/4 وبعد مرور أكثر من ستين يوماً على علمه بصدور القرار المطعون به، فيكون الطعن قد قدم بعد مضي المدة القانونية للطعن

---

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 14051 لسنة 49ق.ع، الصادر بتاريخ 2008/1/19، وجدي شفيق، الموسوعة الماسية في أحكام محكمة النقض وأحكام المحكمة الإدارية العليا ، شركة باس للطباعة، القاهرة، 2011، ص31.

[2] المحكمة الإدارية العليا المصرية، رقم 559 لسنة 29 ق، الصادر بتاريخ1984/1/3، وأنظر أيضاً حكمها رقم677 لسنة 34 ق، الصادر بتاريخ 1991/5/26، وأنظر أيضاً الطعن رقم5671 لسنة 49 ق، الصادر بتاريخ 2007/1/27، المنشور على الانترنيت، الموقع http://www.atefsalem.com/، د. عاطف سالم، تاريخ المشاهدة 2014/10/3، الساعة 3:45م.

بالقرارات الإدارية، والمبين في المادة (12/أ) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 وبذلك تكون الدعوى مستوجبة الرد شكلاً"[1].

وجاء في حكم آخر :"...إن القرار المطعون فيه قد صدر بتاريخ 2011/4/5، وإن المستدعي كان بتاريخ 2011/11/16 ، قد تقدم باستدعاء تظلم إلى المستدعي ضده بواسطة مدير مخابرات مادبا ذكر فيه بالسطرين 22و23 (...حوكمت فيها بتأخير أقدميه لمدة ستة شهور..) الأمر الذي تغدو معه الحقيقة الثابتة أن المستدعي علم علماً يقينياً بفحوى القرار المطعون فيه ومضمونه بتاريخ 2011/11/16...، وحيث إن المستدعي قد تقدم بهذه الدعوى بتاريخ 2012/10/22 ، وإنه قد علم بالقرار بتاريخ 2011/11/16، فتكون مقدمة بعد فوات المدة القانونية ومستوجبة الرد شكلاً"[2].

وأخيراً لكي ينتج التظلم الإداري أثره بوصفه وسيلة لإثبات علم صاحب الشأن علماً يقينياً بالقرار محل الطعن، يجب أن يتضمن علم الطاعن بالقرار علما شاملاً لمحتوياته كافة على النحو الذي أو ضمانه سابقا، والذي يمكن الاستدلال عليه من حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الذي جاء فيه :" بالنسبة إلى القرار رقم 92 لسنة 1959، فإنه لما كان من الثابت من إطلاع المحكمة على ملف خدمة المدعي أنه تقدم بتظلم لوزير التربية والتعليم قيد برقم 4/17186 بتاريخ

---

[1] عدل عليا، رقم 2010/271، الصادر بتاريخ 2010/12/16. وتكرر المبدأ في القرار رقم 2010/272 تاريخ 2010/12/16، منشورات عدالة

[2] عدل عليا، رقم 2012/440، الصادر بتاريخ 2012/12/13. كما وقضت أيضاً :" أذا صدر القرار المطعون فيه بتاريخ 2010/3/28، وتقدم المستدعي باعتراض على هذا القرار في اليوم ذاته (2010/3/28) في حين أنه تقدم بالدعوى بتاريخ 2010/5/27، أي في اليوم الواحد والستين من علمه يقينياً بصدور القرار المطعون فيه. وحيث أن مدة الطعن في القرارات الإدارية ستون يوماً تبدأ من تاريخ تبليغها وفقاً لنص المادة (12) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 وتعديلاته. وحيث أن قضاء هذه المحكمة جرى على أن العلم اليقيني يقوم مقام التبليغ ، فإن الدعوى هذه تغدو مقدمة بعد فوات المدة المحددة قانوناً ، ويكون هذا الدفع وارداً على الدعوى ويوجب ردها شكلاً" رقم 2010/221، الصادر بتاريخ 2010/9/15، منشورات عدالة.

1962/8/6 طلب فيه تسوية حالته بمساواته مع زملائه الذين رقوا إلى الدرجة السابعة الفنية من 1958/10/23 بالأمر التنفيذي رقم... الصادر في1958/11/27 تنفيذا للحكم الصادر لصالحه بالحقيقة في الدرجة الثامنة اعتبارا من 1952/1/8، وقد أثبت بنهاية تظلمه ملحوظة جاء بها أنه مرفق بالتظلم صورة من قرار الوزير، وصورة من كشف الأقدمية المطلقة وبالإطلاع على هذا الكشف.... لا شك أن هذه البيانات المقدمة تفيد إطلاعه عليها وعلمه بالقرار رقم... علما يقينياً شاملا لجميع عناصره التي تمكنه من تبين مركزه القانوني بالنسبة لهذا القرار، ويستطيع معه أن يحدد طريقة في الطعن خاصة منه وأن هذا العلم جاء تالياً لاستقرار مركزه القانوني في الدرجة الثامنة... لما كان هذا العلم قد تحقق في 1962/8/6، تاريخ تقديمه التظلم المشار إليه فإنه كان يجب عليه أن يبادر بالتظلم بالميعاد القانوني ولما كان المدعي تراخى في ذلك إلى أن تقدم بتظلمه بتاريخ1967/2/12...الذي أقام على أثره الدعوى... مما يتعين معه عدم قبول الدعوى شكلاً لرفعها بعد الميعاد"[1].

كما أن التظلم، وبخاصة من القرارات التي تفرض جزاءات بحق الأفراد، يجب أن يتضمن معرفة المتظلم بالسبب الذي بني عليه هذا القرار، وبناء على ذلك قضت محكمة العدل العليا بأن".. التظلم الذي يقدمه الموظف للطعن بقرار فصله عن العمل يفيد العلم اليقيني بالقرار طالما أنه ذكر فيه السبب الذي بني عليه القرار بصورة تفصيلية"[2].

وتستوي في التظلم الآثار المترتبة عليه، سواء كان تظلما رئاسيا أم ولائيا، فـ ".. إذا صدرت عدة قرارات عن لجنة التقاعد بعدم تخصيص راتب الاعتلال للمستدعي، ولم يطعن بها وإنما قدم عدة تظلمات إلى المراجع

---

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 444 لسنة 16ق، شريف الطباخ، أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية منذ نشأتها وحتى الآن، مرجع سابق، ص197.

[2] عدل عليا، 72/77، مجلة نقابة المحامين، العدد 9–10 لسنة 1972، ص1184.

العليا.. فإن هذه التظلمات تفيد بأنه قد علم آنذاك علما يقينيا بمضمون القرارات السابقة، وهذا العلم يقوم مقام التبليغ..."[1]. ويستوي الأمر أن يكون التظلم اختياريا أو إجباريا، وأن كان التظلم الإجباري يقلص تحقق العلم اليقيني إلى حد كبير، وذلك لأنه إجراء شكلي لرفع دعوى الإلغاء[2]، بالتالي لا يبقى مجال للتساؤل عن تحقق العلم اليقيني أو عدم تحققه، فتقديم التظلم بعد دليلاً قاطعاً على علم صاحب الشأن اليقيني بالقرار الصادر بحقه، إذا ما استوفى الشروط التي بحثناها آنفا.

---

[1] عدل عليا، 68/42، مجلة نقابة المحامين العدد 1-3 لسنة 1969، ص 56-59.

[2] راجع د.خالد الزبيدي، مرجع سابق، ص 157.

الخاتمة

كانت هذه دراسة متخصصة لإحدى نظريات القانون الإداري المهمة، ذات الأصل القضائي، التي حاول الباحث أن يسهم من خلالها، في بيان موقف القضاء الإداري الأردني منها وتحليلها، مقارنة بالقضاء الإداري المصري، تلك هي نظرية العلم اليقيني محور دراستنا هذه.

ومن خلال بحث موضوع العلم اليقيني وآثاره وأهم الآراء والانتقادات التي وجهت إليه، توصل الباحث إلى عدة استنتاجات وتوصيات، نود أن نشير إلى بعض منها:

أولاً: الاستنتاجات

1- لا يبدأ ميعاد دعوى الإلغاء إلا منذ أن يعلم ذو الشأن بالقرار سواء بالنشر أم بالتبليغ، إذ يتمكن صاحب الشأن بمقتضى هذين الطريقين من معرفة مضمون القرار وعناصره الأساسية، وقد أضاف القضاء الإداري الفرنسي وسيلة ثالثة وهي العلم اليقيني.

2- أصاب نظرية العلم اليقيني اضمحلال في التطبيق، خاصة في القضاء الإداري الفرنسي، مبتدعها. الذي وصل فيه الأمر إلى أقرار فكرة العلم شبه الرسمي، وهو العلم الذي لا يتأتى ولا يصح إلا بالتبليغ أو النشر.

3- لم يقصر القضاء الإداري تطبيق نظرية العلم اليقيني على الأفراد وحسب، بل أعملها بحق الإدارة في حالات معينة تقتضيها المصلحة العامة وضرورات حماية الأفراد تجاه الإدارة.

4- نثني على موقف المشرع الأردني الذي نص على العلم اليقيني صراحة وسيلة ثالثة للعلم بالقرار الإداري إلى جانب وسيلتي النشر والتبليغ، وهو بذلك سبق المشرع المصري في اعتمادها صراحة.

5- يقع عبء إثبات قيام علم صاحب الشأن اليقيني بالقرار الإداري الصادر بحقه على الإدارة، باعتبارها هي من تصدر القرار وتقوم بشهره ليعلم به الأفراد، إلا أنه من الممكن أن ينتقل هذا العبء إلى صاحب الشأن إذا كان هو صاحب مصلحة بإثبات قيام علمه اليقيني بالقرار الإداري.

6- إن قرينة استطالة الأمد بين صدور القرار والطعن عليه تدل على العلم الظني بالقرار وكما يمكن أن تدل على عدم العلم به، أي أنها قرينة تقبل إثبات العكس ولا يصح استنتاج علم صاحب الشأن بالقرار علما يقينيا من قرينة تقبل إثبات العكس أو تعتمد على يقظة المدعي أو ثقافته. وعلى ذلك فإن قرينة استطالة الأمد على صدور القرار لا تكفي وحدها دليلاً حاسماً على العلم اليقيني بالقرار، وإنما قد تصلح مع أدلة وقرائن أخرى بحسب ظروف كل حالة على حدة.

7- يشكل تنفيذ القرار الإداري الاختياري من الأفراد قرينة على قيام علم صاحب الشأن اليقيني بالقرار وبالتالي يسقط حقهم برفع دعوى الإلغاء، إلا أن الأمر مختلف في التنفيذ الجبري بواسطة الإدارة، فمن الممكن أن يجري ميعاد الطعن بالإلغاء إذا حقق هذا التنفيذ شروط العلم اليقيني .

8- يرى الباحث بأن نظرية العلم اليقيني، برغم ما وجه إليها من نقد ومن معارضة شديدة لدى أغلب الفقهاء، وبالخصوص الذين ينادون بهجرها، فإن بقاءها أمر يسوغه ما تنطوي عليه من مزايا، وبخاصة ضمان حقوق الأفراد، ومصالحهم واستقرار المراكز القانونية، ولعل أبلغ دليل على ذلك هو استمرار كل من القضاء الإداري المصري والأردني على التمسك بها.

9- يرى الباحث أن ثمة توسع في تطبيق نظرية العلم اليقيني، وخاصة مع تطور وسائل التكنولوجيا الحديثة فمن الممكن الأخذ بها كقرينة لإثبات قيام العلم اليقيني بالقرار الذي تم إعلامه لصاحب الشأن بإرساله عبر وسائل التواصل الاجتماعي(كالاميل، الفيس بوك، أو الواتس أب....وغيرها)، وذلك إذ توافرت ضوابط وشروط الأخذ به.

ثانياً: التوصيات

1. نأمل من المحكمة الإدارية العليا الأردنية أن تضع مبادئ تشكل إضاءات أمام المحكمة الإدارية بشأن الأخذ بشروط وضوابط العلم اليقيني، وذلك باعتبارها تلعب دور مهم في توحيد المبادئ القانونية..
2. في الوقت الذي نثني فيه على المشرع الأردني بنصه صراحة على وسيلة العلم اليقيني، نرى أنه كان يجدر به أن يحدد ضوابط الأخذ بالعلم اليقيني، لكي نضمن أن لا يكون هناك تضارب بالاجتهادات القضائية.
3. نحن إذ نثني على المشرع الأردني بأخذه بالتقاضي على درجتين، إلا أننا ندعوه إلى ضرورة تهيئة قضاة متخصصين في القضاء الإداري، قادرين على استنتاج القرائن القضائية واستخلاصها لإثبات حصول علم صاحب الشأن اليقيني بالقرار.
4. ندعو المشرع المصري إلى الأخذ بما ذهب إليه المشرع الأردني في المادة 8 من قانون القضاء الإداري، حيث نص فيها صراحة على العلم اليقيني كوسيلة ثالثة، بالإضافة إلى النشر والتبليغ لإعلام القرار الإداري للأفراد
5. العمل على إزالة الغموض الناتج عن المساواة ما بين النشر والتبليغ للقرار الإداري في القضاء الإداري الأردني، وما له من تأثير على العلم بالقرارات الإدارية وبالذات الفردية منها.
6. نتمنى من القضاء الإداري الأردني المستحدث الإبقاء على توجه محكمة العدل العليا السابق، من عدم الأخذ بقرينة استطالة الأمد لانسجامه مع مفهوم نظرية العلم اليقيني وشروطها، وضمانه لحقوق الأفراد تجاه الإدارة.

قائمة المراجع

أولا : الكتب والمراجع المتخصصة :

1-إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1994.

2-............، القضاء الإداري(ولاية القضاء الإداري دعوى الإلغاء)، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.

3-أحمد عودة الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن، مطابع الدستور التجارية، ط1، 1989.

4-أحمد يوسف، قضاء الإلغاء أمام مجلس الدولة، دار الفكر الجامعية، الإسكندرية، 2002.

5-إسماعيل البدوي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ج3، 1999.

6-أكرم مساعدة، القرار الإداري : دراسة تحليله مقارنة بين الأردن ومصر، (د.ن)، عمان،1992

7-برهان زريق، نظام الإثبات في القانون الإداري، (د.ن)، دمشق، 2009.

8-حامد الشريف، الطعن في القرارات الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2003.

9-حمدي عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ج2، 2001.

10- ....، إجراءات الدعوى الإدارية وفقا لقضاء المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ط1، 1983.

11- ....، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1998،ط2 .

12- حمدي قبيلات، الوجيز في القضاء الإداري، دار وائل للنشر، ط1، 2011.

13- خالد الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة، عمان، ط2، 1999.

14- خالد عبد الفتاح محمد، دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، دار الكتب القانونية، مصر ،1996.

15- خميس إسماعيل، موسوعة القضاء الإداري، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، 2002.

16- سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، ط5، القاهرة، 1984.

17- ....، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1967.

18- ....، نظرية التعسف في استعمال السلطة(دراسة مقارنة)، جامعة عين شمس، القاهرة، ط3،1978.

19- رمضان بطيخ، القضاء الإداري مبدأ المشروعية، قضاء الإلغاء، دار النهضة،ط1، 1994.

20- سمير صادق، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1969.

21- شاب توما منصور، القانون الإداري، (د.ن)، 1980.

22- شريف الطباخ، أحكام المحكمة الإدارية العليا من نشأتها، دار الفكر والقانون، ج4، المنصورة، 2009-2010.

23- عادل السيد فهيم، القوة التنفيذية للقرار الإداري، الدار القومية للطباعة و النشر، القاهرة، 1970.

24- عبد الحميد أدم، التنفيذ المباشر(تطبيقاته والرقابة القضائية عليه)، الدار الجامعية للمطبوعات، الإسكندرية، 2007.

25- عبد الحميد الشواربي، مواعيد الإجراءات القضائية في ضوء القضاء والفقه، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، 1987.

26- عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في القانون المدني، الجزء الثالث، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007.

27- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية ، الصور والنفاذ ووقف التنفيذ والإلغاء في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار محمود لنشر والتوزيع، 2007، القاهرة.

28- ....، دعوى إلغاء القرار الإداري الأسباب والشروط، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008 .

29- ....، المرافعات الإدارية والإثبات أمام القضاء الإداري، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ط1، 2008.

30- ......، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009.

31- ......، الإثبات أمام القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008.

32- عبد الغني بسيوني، ولاية القضاء على أعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1983.

33- ....، القضاء الإداري(مبدأ المشروعية- تنظيم القضاء الإداري- قضاء الإلغاء)، الدار الجامعية، 1992.

34- عصمت عبدالله الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري، دار النهضة العربية، 1999/1998.

35- علي خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني، المركز العربي للخدمات الطلابية، ط1، 1995.

36- علي الدين زيدان، الموسوعة الشاملة في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، ج2، 2002.

37- فؤاد أحمد عامر، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية، 2001.

38- ......، موسوعة الطعون في أحكام مجلس الدولة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ط2007،1.

39- فؤاد مهنا، القانون الإداري، مطبعة النصر، القاهرة، ج2،1958.

40- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، أسكندرية، 1994.

41- ماهر الجبوري، القرار الإداري، دار الحكمة، بغداد،1991.

42- محمد جمال مطلق ذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2003.

43- محمد رفعت وحسين عثمان، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000.

44- محمد عاطف البنا، القضاء الإداري، دار الفكر الجامعية، الإسكندرية، ص1970.

45- محمد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، بدون تاريخ نشر.

46- محمد يوسف علام، شهادة الشهود كوسيلة أثبات أمام القضاء الإداري، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ط1، 2012.

47- محمود الكيلاني، قواعد الإثبات، دار الثقافة، 2010.

48- مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004.

49- مصطفى عبد العزيز الطراونة، القرائن القضائية لإثبات عدم مشروعية القرار المطعون به، دار الثقافة،2011.

50- مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، عالم الكتاب، ط2، 1987.

51- مفلح القضاة، البينات في المواد المدنية والتجارية، جمعية عمال المطابع التعاونية، عمان، 1994.

52- محمد وليد العبادي، القضاء الإداري، دار الوراق للطباعة والنشر، ج2، 2008.

53- ....، قضاء الإلغاء، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1995.

54- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني،دار الثقافة، عمان،2010 وكتابه القضاء الإداري، دار الثقافة، عمان ، 2009

55- وجدي شفيق، الموسوعة الماسية في أحكام محكمة النقض، شركة باس للطباعة، القاهرة، ط1، 2011.

ثانيا : الرسائل الجامعية:

1- أحمد كمال الدين، نظرية الإثبات في القانون الإداري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، القاهرة، 1976

2-سالم حمود أحمد العضايلة، القرائن وحجيتها في الإثبات أمام قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، الأردن، 2002.

3-عصام محمد قضاة، نفاذ القرار الإداري في مواجهة الأفراد دراسة مقارنة وتطبيقية في القانون الأردني، رسالة ماجستير، الجامعة مؤتة، الأردن، 2011.

4-علي يوسف محمد العلوان، نفاذ القرار الإداري وسريانه بحق الأفراد في الأردن، رسالة دكتوراه، جامعة عمان العربية،2005.

5-محمد سيد عبد المجيد البيذق، نفاذ القرارات الإداري وسريانه في حق الأفراد ، رسالة جامعية دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، القاهرة،2002.

6-محمد عبد العال السناري، نفاذ القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة،1981.

7-محمد علي محمود الخصاونة، وسائل الإثبات في دعوى الإلغاء، رسالة ماجستير، الجامعة اليرموك، الأردن، 2014.

8-ناصر عبد الحليم سلامات، نفاذ القرار الإداري في القانون الأردني، رسالة دكتوراه، الجامعة عين شمس، القاهرة، 2009.

9-هاشم حامد سلمان الكساسبة، وسائل الإثبات أمام القضاء الإداري، رسالة دكتوراه، الجامعة القاهرة، 2013.

الأبحاث:

1- د. خالد الزبيدي، نظرية العلم اليقيني في الفقه والقضاء الإداري، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد 34، العدد1، سنة 2007.

2- عبد العزيز الجوهري، هل تختفي نظرية العلم اليقيني من أفق القانون الإداري، مجلة المحاماة، تصدر عن نقابة المحامين في مصر، العددان 3و4.

3- د. كريم كشاكش، ميعاد دعوى الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، أبحاث اليرموك، المجلد 22، العدد3، 2006.

4- محمد فوزي نويجي، نظرية العلم اليقيني بالقرار الإداري وتطبيقاتها في كل من فرنسا ومصر، مجلة الشريعة والقانون، القاهرة، 2006، العدد30.

5- د. نواف كنعان، وسائل الإثبات في قضاء محكمة العدل العليا، مجلة الدراسات الأردنية، المجلد 26، العدد1، 1999.

6- نوفان العقيل العجارمة، ناصر عبد الحليم السلامات، نفاذ القرار الإداري الإلكتروني، كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، علوم الشريعة والقانون، المجلّد 40 ، ملحق2013/1.

ثالثا : القوانين و الأنظمة :

1. القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1967
2. القانون الجنسية رقم 6 سنة 1954
3. نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007.
4. القانون مهنة المحاسبة القانونية المؤقت رقم 73 لسنة2003
5. القانون البينات رقم 30 لسنة 1952
6. القانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014
7. القانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992(الملغى)
8. القانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972
9. القانون أصول المحاكمات المدنية رقم 24 لسنة 1992.

رابعا : الأحكام القضائية :

1. مركز عدالة

2. مركز قسطاس

3. مجلة نقابة المحامين الأردنيين.

4. مجموعة الأحكام القضائية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية /إصدار المكتب الفني، مجلس الدولة.

5. أحمد سمير أبو شادي، مجموعة القواعد القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات من نوفمبر/تشرين الثاني 1955- نوفمبر/تشرين الثاني 1965، دار القومية للطباعة والنشر، ج1، 1970.

6. مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري المصرية، منشورات المركز الفني، مجلس الدولة

7. مجموعة المبادئ، التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية في خمس عشر سنة 1965-1980، إصدار المكتب الفني ،ج1+2.

8. مجموعة القواعد القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات من نوفمبر 1955- نوفمبر 1965، دار القومية للطباعة والنشر، ج1، 1970.

الانترنت:

1. موقع http://www.atefsalem.com/، د. عاطف سالم للأحكام القضائية.

2. http://ar.jurispedia.org/index.php، دائرة توحيد المبادئ المصرية

Abstract

Wardat. Alia Qaseem Mohammed. The Certainty in the Administrative Jurisdiction in Jordan: A comparative Study. Master Thesis. Yarmouk University. 2014

To make the administrative decisions valid for summoned individuals it may be known that they received it. This knowledge can be carried out with one of the means established by the legislator such as publishing and summoning or the through certain knowledge invented by the administrative justice. This means if the interested person knew the content of the decision in a certain way this stands as publishing and summoning. The decision will be valid from the due time and any revision must be within the date of certain knowledge.

The issue of certain knowledge raises many questions such as the guarantee of individuals' rights towards the administration if holding the certain knowledge, the effects of imposing certain knowledge and the role of the administrative judge in this by expanding or narrowing the issue. Moreover, the burden of proving certain knowledge, therefore, concluding in the mean of certain knowledge since there is no clear script in the comparative law and if this method breaches the rights of individuals or it is in the best of their interest.

Due to the importance of this mean as one of the administrative decisions means for the administration or individuals and due to the legal disagreement we studied this method. The study concluded that the Jordanian legislator mentioned clearly in the Jordanian administrative code the certain knowledge method as a third mean added to publishing and summoning. Thus, the administrative law did not restrict certain knowledge on individuals only but activate it in favor of the administration in certain cases required by the general interest and the necessity of protecting

individuals' rights. We mentioned some recommendations such as hoping that the Supreme administrative Court may establish principles to guide the administration court about the conditions and restrictions of certain knowledge as it plays a significant role in unifying the legal principles.

Key Words: Certain knowledge. Admisnitrative law. High Court of Justice. The Supreme Administrative Court